



Universidad
Nacional de Rosario



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Tesina de Grado

Licenciatura en Relaciones Internacionales

La Política Comercial Externa de la administración Trump hacia el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (2017– 2020).

Autor: EGEA DELLARDA, Ignacio Javier

Email: nachoegeadellarda@live.com

Legajo: E– 0390/5

Directora: Dra. ZELICOVICH, Julieta

Lugar y Fecha: Ciudad de Rosario, Agosto 2021

Resumen:

El presente trabajo se propone como objetivo principal analizar los fundamentos de la Política Comercial Externa de Donald Trump hacia el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC (2017–2020). Se argumenta que la razón principal para que Estados Unidos lleve adelante una política confrontacionista hacia el régimen que él mismo ayudó a crear y mantener, es la pérdida de funcionalidad del Órgano de Apelaciones para los intereses norteamericanos, a raíz de una redefinición de estos últimos a partir de 2016. Para ello, se propone abordar el tema a partir de la teoría de R. Gilpin y considerando un diseño metodológico de tipo cualitativo.

Palabras clave: Política Comercial Externa – Organización Mundial de Comercio – Interés Nacional – Órgano de Apelación – Estados Unidos – Trump.

Abstract:

The main purpose of this paper is to analyze the fundamentals of Donald Trump's Trade Policy towards the Dispute Settlement Body (DSB) of the WTO (2017-2020). It is argued that the main reason for the US to pursue a confrontational policy towards the regime that they help to create and maintain, is the loss of functionality of the Appellate Body for American interest, as a result of the redefinition of the national interests from 2016. To do so, we propose an approach from R. Gilpin's theory, considering a qualitative methodological design.

Keywords: Trade Policy – World Trade Organization – national interest – Appellate Body – United States – Trump.

Índice

Agradecimientos	1
Introducción	2
Revisión de literatura y marco conceptual.....	6
Diseño metodológico	9
Capítulo I: Antecedentes históricos	12
1.1 La PCE de los Estados Unidos frente al régimen multilateral del comercio GATT/OMC a lo largo de la historia	12
1.1.1 Etapa de apoyo y consolidación (1944 - 1981)	12
1.1.2 Etapa de críticas y redefinición (1981 - 1995)	18
1.1.3 Etapa de acatamiento disconforme (1995 - 2016)	23
1.2 Reflexiones finales del capítulo	27
Capítulo II: La PCE de la administración Trump hacia la OMC.....	29
2.1 La Política Comercial de la administración Trump hacia la OMC.....	29
2.1.1 Los principios, objetivos y prioridades de la PCE hacia la OMC.....	31
2.1.2 Las acciones de la PCE contrarias a los principios de la OMC	38
2.1.2.1 El retorno del unilateralismo en la adjudicación y solución de disputas comerciales	40
2.1.2.2 Preocupaciones económicas como materia de Seguridad Nacional.....	44
2.1.2.3 El bloqueo a la elección del nuevo Director General	46
2.2 Reflexiones finales del capítulo	47
Capítulo III: La PCE de la administración Trump hacia el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC	49
3.1. Cronología de una crisis anunciada: Los Estados Unidos y el Órgano de Apelaciones	49
3.1.1. Los primeros meses: gestando el bloqueo (enero del 2017 - agosto 2017)	49
3.1.2 El bloqueo y el comienzo del <i>loop</i> (septiembre 2017 - diciembre 2019).....	53
3.1.2.1 Las consultas fallidas	53
3.1.2.2 La voluntad del resto.....	54
3.1.2.3 Un “no” rotundo.....	55
3.1.2.4 A declaraciones adversas, oídos sordos.....	56
3.1.3. Parálisis del OA y el limbo legal de las disputas (enero del 2020 - diciembre del 2020)...	57
3.2. Los argumentos del ataque: Ocho razones contra el Órgano de Apelaciones	59
3.2.1 Los ocho miramientos hacia el OA	60
3.3. Reflexiones finales del capítulo	66

Capítulo IV: El cambio en el interés nacional: La OMC es el enemigo	68
4.1 El cambio en el balance del poder internacional.....	68
4.2 Redefiniendo el interés nacional.....	72
4.2.1 Sistema nacional de economía política y la élite política	72
4.2.2 Las presiones de grupos poderosos	80
4.3 Reflexiones finales del capítulo	83
Conclusiones.....	86
Referencias Bibliográficas.....	91



Agradecimientos

Hoy mi recorrido universitario llega a su fin y estas breves líneas intentarán transmitirles el profundo sentimiento de gratitud que siento en este momento.

En primer lugar, gratitud hacia mi familia porque ellos fueron quienes con su apoyo hicieron posible que pueda perseguir mis sueños tan lejos de mi tierra natal. Gracias por confiar en mí.

En segundo lugar, gratitud hacia mis amigos porque me ayudaron a convertir a Rosario en mi hogar y se transformaron en mi pilar durante todo este trayecto. Porque junto a ellos compartí de todo: alegrías, logros, risas, proyectos, obstáculos, desafíos, nerviosismos, e incluso momentos difíciles. Gracias por compartir una de las mejores etapas de mi vida y por siempre estar ahí, sin importar la hora ni el día.

En tercer lugar, gratitud hacia mi directora de tesina porque es gracias a ella que esta investigación sea algo de lo que me sienta orgulloso. Gracias por tu paciencia, dedicación y por enseñarme todos los días. Gracias por introducirme al mundo de las negociaciones comerciales internacionales y por compartir conmigo tu pasión.

En cuarto lugar, gratitud hacia la Universidad Pública porque sin dudas se convirtió en mi segunda casa. Gracias por brindarme la oportunidad de acceder a una formación de calidad en la carrera que me apasiona y por brindarme innumerables herramientas, experiencias y oportunidades que no solo me ayudaron a crecer como profesional sino también como persona. Siento un inmenso orgullo por pertenecer a esta renombrada casa de estudios.

Por último, gratitud hacia quien esté leyendo estas palabras. Gracias por tomarse el tiempo de acompañarme en esta investigación.

Introducción

El presente trabajo tiene por objeto responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué los Estados Unidos desarrollaron una Política Comercial Externa (PCE) confrontacionista hacia el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) durante la administración Trump?

La OMC es el organismo internacional que tras la Ronda Uruguay encarna el régimen multilateral del comercio, convirtiéndose en sucesor del *General Agreement of Tariff and Trade* (GATT). El objetivo de la Organización “es garantizar que los intercambios comerciales se realicen de la forma más fluida, previsible y libre posible” (OMC, s. f.), siendo las negociaciones entre los Miembros el mecanismo para lograr reducciones arancelarias y así avanzar hacia ese objetivo. Con tal fin, los Miembros establecieron una serie de principios que rigen el régimen multilateral de comercio, a saber: un comercio sin discriminaciones (a través de la Cláusula de Nación más favorecida (NMF)¹ y a través del Trato nacional²); un comercio más libre (a lograrse de manera gradual y mediante negociaciones); la previsibilidad y estabilidad del entorno comercial (mediante la consolidación de los compromisos asumidos, la transparencia en las medidas comerciales y el establecimiento de un mecanismo imparcial para la solución de diferencias); el fomento de una competencia leal (a través de normas que logren condiciones equitativas de comercio, cómo las normas sobre no discriminación y aquellas referidas al dumping y las subvenciones); y la promoción al desarrollo y la reforma económica (contemplando asistencia y concesiones comerciales especiales para los países en desarrollo) (OMC, 2010a).

La Ronda Uruguay dio vida a una estructura institucionalizada para regular el régimen multilateral del comercio, cuyas funciones centrales son administrar los acuerdos comerciales de la OMC, funcionar como foro para las negociaciones comerciales, la resolución de diferencias

¹ Estipulada en el Art. I del GATT, Art. II del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y el Art. IV de los Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados al comercio, es el principio de no discriminación entre los interlocutores comerciales.

² Estipulado en el Art. III GATT, Art. XVII del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y el Art. III de los Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados al comercio, es el principio que establece que las mercaderías, servicios y propiedad intelectual extranjera deben recibir el mismo tratamiento que las mercaderías, servicios y propiedad intelectual nacional.

comerciales entre los Miembros, la supervisión de políticas comerciales nacionales, la asistencia técnica y de formación a países en desarrollo, y la cooperación con otras organizaciones internacionales (OMC, 2010a).

La OMC fue dotada con un sistema de solución de diferencias mucho más efectivo que el de su antecesor. El OSD, cuyo funcionamiento se encuentra regulado en el “Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias” (DSU por sus siglas en inglés), está compuesto por todos los miembros de la Organización, y como señala el art. 2.1 del DSU, está “facultado para establecer grupos especiales, adoptar los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación, vigilar la aplicación de las resoluciones y recomendaciones y autorizar la suspensión de concesiones y otras obligaciones en el marco de los acuerdos abarcados” (Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias, 1995).

El mecanismo de solución de diferencias, prevé un procedimiento para que los Miembros puedan arribar a un entendimiento en caso de conflicto a través de diferentes etapas – en las que se prevén consultas entre las partes, la conformación de grupos especiales y de ser necesaria, la intervención del Órgano de Apelación (OA) –. El OA se estableció en conformidad al art. 17 del DSU, con el objetivo atender las solicitudes de apelaciones de los Miembros y pronunciarse sobre las cuestiones de derecho tratadas en los informes de los grupos especiales y las interpretaciones jurídicas formuladas por estos, pudiendo confirmar, modificar o revocar las constataciones y conclusiones jurídicas de los grupos especiales (Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias, 1995). Este Órgano está compuesto por siete personas³ nombradas por el OSD (de las cuales tres actúan en cada apelación) y cuyos mandatos tienen duración de cuatro años, con posibilidad de ser renovados por única vez. La

³ Según el art. 17. 3 del DSU “[e]l Órgano de Apelación estará integrada por personas de prestigio reconocido, con competencia técnica acreditada en derecho, en comercio internacional y en la temática de los acuerdos abarcados en general. No estarán vinculadas a ningún gobierno. Los integrantes del Órgano de Apelación serán representativos en términos generales de la composición de la OMC. Todas las personas que formen parte del Órgano de Apelación estarán disponibles en todo momento y en breve plazo, y se mantendrán al corriente de las actividades de solución de diferencias y demás actividades pertinentes de la OMC. No intervendrán en el examen de ninguna diferencia que pueda generar un conflicto directo o indirecto de intereses” (Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias, 1995)..

presentación de los informes del OA, según el DSU, no deberá nunca tardar más de 90 días; y estos serán adoptados por el OSD a menos que se decida por consenso no adoptar el informe del OA (consenso en contrario).

Un gran número de autores coinciden en que la OMC fue altamente exitosa al establecer un mecanismo de solución de controversias lo suficientemente efectivo, llegando a ser considerado “la joya de la corona” del régimen multilateral de comercio (Ala’i, 2019; Brewster, 2018; Card & Daschle, 2011; Condon, 2018; Donnan, 2017; Hufbauer & Jung, 2016; Irwin, 2015, 2017a; Narlikar et al., 2012; Scherrer, 2017). A pesar de su éxito, Irwin (2015) señala que siempre existieron preocupaciones y miradas críticas por sobre “cómo los paneles de la OMC y el Órgano de Apelación han excedido sus mandatos de interpretar los acuerdos y han creado nuevos derechos e impuesto nuevas obligaciones a los miembros” (p. 268, traducción propia). Es bajo esta premisa, que Talley (2017) remarca que esas voces disidentes no habían encontrado el eco suficiente hasta que Trump arribó a la Casa Blanca.

Desde el anuncio de la candidatura de Donald Trump, muchos han sido los académicos que se dedicaron a analizar su posicionamiento frente al comercio y sus propuestas en cuanto a la PCE (Alden & Litan, 2016; Bown & Irwin, 2019; Crowley, 2017; Donnan & Sevastopulo, 2017; Handley & Limão, 2017; Irwin, 2017a, 2017b, 2019; Paletta & Swanson, 2017; Sanahuja, 2017; Scherrer, 2017; Wright, 2019).

Para Irwin (2017b), “la inesperada elección de Donald Trump marcó un cambio brusco en el tono presidencial respecto a la política comercial, y un cambio potencialmente significativo con respecto a la sustancia de esta política” (p. 686, traducción propia). Los Estados Unidos, a lo largo de la historia y desde los inicios del régimen multilateral del comercio a manos del GATT, siempre ejercieron el rol de propulsor y defensor del libre comercio y el multilateralismo. Si bien algunos gobiernos tomaron una postura más combativa hacia el régimen y crearon ciertos instrumentos jurídicos internos que les permitieron tomar decisiones unilaterales para proteger sus mercados

(como lo es la Sección 122 y 301 de la Ley de Comercio de 1974⁴)(Irwin, 2017a), no se había experimentado hasta 2017 una impugnación total del multilateralismo comercial.

De hecho, Alden y Litan (2016) señalan que la ruptura del consenso doméstico sobre los beneficios del libre comercio, existente en los Estados Unidos desde el final de la segunda guerra mundial y sobre el cual se ejecutó la PCE del país desde entonces, puede rastrearse a partir de la campaña electoral de 2016. Irwin (2017b, 2019), Malawer (2018) y Sanahuja (2017) remarcan que Trump es el primer presidente desde la década del treinta que cuestiona el régimen multilateral del comercio a través de una retórica agresiva y que está más interesado en elevar los aranceles y las restricciones a las importaciones que en disminuirlos a través de acuerdos comerciales.

En efecto, el arribo de la administración Trump a la Casa Blanca puso en jaque al orden internacional “basado en normas” y atacó al multilateralismo en todas sus formas. Los Estados Unidos de América dejaron de ser el principal defensor del “orden liberal internacional” y cuestionaron sus instituciones. La decisión de abandonar el Acuerdo de París, la renegociación del *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), la retirada del *Trans-Pacific Partnership* (TPP), la suspensión de las negociaciones del *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) como las críticas a la OMC demuestran un descreimiento del multilateralismo y una fuerte apuesta por la redefinición de los acuerdos internacionales bajo una lógica de suma cero (Primo Braga, 2017; Rodríguez Mendoza, 2017).

Si bien, durante gran parte del siglo XXI, la OMC ha sufrido una “crisis de adaptabilidad” (Primo Braga, 2017) a raíz del estancamiento de la función negociadora con la parálisis de la Ronda Doha y de las discusiones entre los Miembros sobre la necesidad de reformar el Organismo; la administración Trump ha tomado una posición crítica hacia la OMC atacando sistemáticamente sus bases y poniendo en peligro su existencia, tanto en el corto como en el largo plazo (Bown & Irwin, 2019; Brewster, 2018; Crowley, 2017; Donnan, 2017; Donnan & Sevastopulo, 2017; Handley & Limão, 2017; Irwin, 2017a; Paletta & Swanson, 2017). La amenaza de retirada de la mayor economía del mundo no es aparentemente el único as bajo la manga de Donald Trump (Bacchus, 2018b; BBC News, 2018). Desde agosto de 2017, los Estados Unidos han vetado el

⁴ Estos instrumentos se suponían inhabilitados luego de la entrada en vigor de la OMC y el establecimiento del OSD (Donnan, 2017).

comienzo de los procesos de selección de candidatos para ocupar los cargos vacantes en el OA. Este constante veto, que despierta el interés que inspira esta tesina y que se abordará posteriormente con detalle, ocasionó que el 10 de diciembre de 2019, dicho órgano quede paralizado al vencer el mandato de dos de los restantes tres miembros del *staff* de siete⁵.

De esta manera, la Organización a partir de diciembre del 2019 perdió gran parte de su poder coercitivo, y uno de sus principales elementos funcionales en la actualidad. Es en este escenario en el que surge la pregunta de investigación formulada al comienzo de este trabajo: ¿Por qué los Estados Unidos desarrollaron una Política Comercial Externa confrontacionista hacia el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC durante la administración Trump?

A partir de dicho interrogante surge el objetivo principal de la investigación, el cual es analizar la Política Comercial Externa de Donald Trump hacia el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC durante el periodo 2017– 2020. Con el fin de alcanzar dicho objetivo, se establece un conjunto de objetivos específicos, a saber: 1) Caracterizar los lineamientos centrales de la Política Comercial Externa de los Estados Unidos durante la administración Trump hacia la OMC; 2) Examinar el posicionamiento, las estrategias y el accionar de la administración Trump en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC; y 3) Analizar los factores nacionales e internacionales influyentes en la formulación de la Política Comercial Externa de la administración Trump hacia el OSD.

Revisión de literatura y marco conceptual

Para empezar a analizar estas cuestiones hay que considerar que, como señala Wright (2019), la administración Trump a partir de mediados de 2017 lleva adelante una política externa unilateralista basada en la cosmovisión del presidente y que desde el reemplazo en 2018 de R. Tillerson (Secretario de Estado), H. McMaster (Consejero de Seguridad Nacional) y de G. Cohn (Director del Consejo Económico Nacional) por Mike Pompeo, John Bolton y Larry Kudlow respectivamente la administración Trump comparte de manera unánime la visión del comercio como un juego de suma cero, donde no existen ganancias relativas sino que solo existen ganancias – y por tanto pérdidas – absolutas. En ese mismo sentido, Scherrer (2017) remarca que la estrategia

⁵ Recordemos que según el DSU tres es el número mínimo de miembros que previsto para su correcto funcionamiento.

de la administración Trump ha sido utilizar los grandes déficits comerciales y su tamaño de mercado como elementos de presión a la hora de negociar “nuevos y mejores” acuerdos con sus socios comerciales. Con respecto a la OMC, Donnan (2017a), Donnan y Sevastopulo (2017) y Paletta y Swanson (2017) señalan que oficiales⁶ de la administración Trump la consideran una “dura burocracia internacionalista sesgada en contra de los intereses estadounidenses”, y a favor de países en desarrollo – que llevan adelante políticas comerciales injustas – como la República Popular de China.

El accionar de la administración Trump hacia la OMC en general, y hacia el OSD en particular, y sus consecuencias han sido analizados por diferentes autores que han puesto el foco en distintos aspectos⁷. Mientras Brewster (2018), Farley (2017), Koh (2019), Kuijper (2017) y Lehne (2019) se enfocan en la retórica y la estrategia de ataque de la administración Trump hacia la OMC y el OA; Lamy (2019), Vidigal (2019) y Hillman (2018) evalúan las posibles consecuencias de la PCE de los Estados Unidos sobre la OMC. Por otro lado, Ala'i (2019), Condon (2018) y Stiglitz (2018) hacen énfasis en el “activismo judicial” del OA como causa fundamental del ataque de los Estados Unidos.

El presente trabajo parte de la concepción que tiene R. Gilpin (2001), desde la visión de la Economía Política Internacional, de interés nacional. Para el autor, partiendo del realismo estatocéntrico, “la preocupación central de los Estados es su interés nacional definido en términos de seguridad militar e independencia política” (Gilpin, 2001, p. 17, traducción propia). Sin embargo, Gilpin (2001) también reconoce que

“en una economía global altamente integrada, los Estados continúan usando su poder e implementando políticas para cambiar las fuerzas económicas en formas favorables a sus propios intereses nacionales y los intereses de su ciudadanía. Estos intereses económicos

⁶ Muchos de estos oficiales ingresaron a la vida de la política comercial durante la administración Reagan, como por ejemplo R. Lighthizer Representante de Comercio de los Estados Unidos quien trabajó como Representante de Comercio Adjunto de los Estados Unidos (*Deputy USTR*) durante esta administración (Kuijper, 2017; Scherrer & Abernathy, 2017; USTR, 2017b).

⁷ Entre ellos se puede mencionar a Ala'i (2019); Brewster (2018); Condon (2018); Farley (2017); Hillman (2018); Koh (2019); Kuijper (2017); Lamy (2019); Lehne (2019); Stiglitz (2018); y a Vidigal & RPS Submitter (2019).

nacionales incluyen la recepción de una parte favorable de las ganancias de las actividades económicas y la preservación de la autonomía nacional” (2001, p. 21, traducción propia). La interpretación de Gilpin (2001) asume también que tanto los intereses nacionales como las políticas que desarrollan los Estados son determinados por “la élite política gobernante, las presiones de grupos poderosos dentro de la sociedad nacional, y la naturaleza del ‘sistema nacional de economía política’⁸” (Gilpin, 2001, p. 18, traducción propia). Por tanto, “cuando se producen cambios en el balance de poder internacional, los Estados redefinen sus intereses nacionales como así también su política exterior. Tales cambios políticos frecuentemente debilitan la estabilidad del Sistema Internacional político/económico e incluso pueden desencadenar conflictos internacionales” (Gilpin, 2001, p. 23, traducción propia).

El trabajo presentado también seguirá la noción de Gilpin (2001) sobre los regímenes internacionales, ya que el autor aplica “‘régimen internacional’ para abarcar tanto reglas como organizaciones internacionales formales como el Fondo Monetario Internacional o el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles” (p.83 traducción propia). Para el autor, como los regímenes internacionales generalmente tienen efectos distributivos e implicancias sobre la autonomía nacional; las reglas, las normas y otros factores integrados en los regímenes generalmente reflejan el poder y los intereses del Estado o de los Estados dominantes en el sistema internacional (Gilpin, 2001). Según la teoría de Gilpin (2001), en el caso en que los regímenes liberales no satisfagan los intereses de los mayores poderes económicos, los regímenes no funcionarían o dejarían de existir.

Es en esta línea que Gilpin subscribe a la Teoría de la Estabilidad Hegemónica formulada por primera vez por Kindleberger en 1979. Si bien Gilpin ya había hecho referencia a dicha teoría en “*The Political Economy of International Relations*” (1987) al señalar que “la creación, mantenimiento y funcionamiento exitoso de una economía liberal internacional, requiere el ejercicio de liderazgo político” (p. 364, traducción propia); es en “*Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*” (2001), cuando relaciona la Teoría de la Estabilidad Hegemónica con los regímenes internacionales: “sin un hegemón, la cooperación

⁸ Gilpin entiende por sistema nacional de economía política a las estructuras domésticas y a las instituciones que influyen la actividad económica (2001, p. 130, traducción propia).

internacional comercial, monetaria o en cualquier otro tema en relaciones internacionales se vuelve excepcionalmente difícil, sino imposible de lograr” (p.95, traducción propia).

Asimismo, y continuando con la presentación del andamiaje conceptual que sustenta esta tesis, es necesario resaltar que como señala Busso (2008) la tensión entre aislacionismo e internacionalismo forman parte de las fuerzas profundas que influyen en la política exterior estadounidense. El aislacionismo, “representa al deseo de mantener a Estados Unidos fuera de la participación política y militar a nivel global y ejercer el liderazgo a través del ejemplo” (Busso, 2008, p. 68), mientras que para el internacionalismo “no existe liderazgo posible sin una participación activa en las cuestiones mundiales” (Busso, 2008, p. 68).

Diseño metodológico

En base a lo desarrollado anteriormente, la hipótesis general de la investigación es que la Política Comercial Externa de los Estados Unidos durante la administración Trump hacia el OSD de la OMC ha sido de naturaleza confrontacionista. Las razones de esta política remiten a la pérdida de funcionalidad que el Órgano de Apelación tuvo para los intereses estadounidenses; a partir del cambio en los intereses nacionales de los Estados Unidos.

En cuanto al abordaje metodológico utilizado, este se inscribe bajo una lógica donde predomina un enfoque cualitativo con un diseño de estudio de caso en profundidad ya que “busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, Baptista Lucio, Méndez Valencia, & Mendoza Torres, 2014, p.98).

Para cumplir con el objetivo propuesto, la investigación se ha realizado en base a fuentes primarias y secundarias, donde la principal técnica de recolección de información utilizada ha sido el fichaje bibliográfico, entendido como el registro y la categorización de los datos presentes en la bibliografía disponible sobre la materia (Ramos Chagoya, 2008). Además, el fichaje bibliográfico ha sido complementado con la revisión de los discursos y documentos oficiales pertinentes al objeto de estudio.

Una vez recolectada la información de la bibliografía, los discursos y los documentos oficiales; se ha realizado un análisis bibliográfico (considerando tanto el análisis de la bibliografía

como el de documentos oficiales) y un análisis de contenido de discurso; con el fin de confirmar o descartar la hipótesis general.

La operacionalización de los conceptos utilizados en este trabajo se realiza preponderantemente a través de indicadores de tipo cualitativos. A la hora de observar los lineamientos centrales de la PCE de los Estados Unidos durante la administración Trump hacia la OMC y su posicionamiento, estrategias y accionar frente al OSD de dicha organización, se propone tomar como indicadores a los objetivos centrales de la PCE de los Estados Unidos hacia la OMC –según se establecen en los documentos y los discursos oficiales del gobierno –; las acciones norteamericanas que se consideran contrarias a los principios y las funciones centrales de la OMC⁹; y el discurso crítico de la administración Trump hacia la estructura de la OMC.

En cuanto al cambio del interés nacional estadounidense y considerando la definición de R. Gilpin (2001) de sus condicionantes, se proponen como indicadores la tasa de desempleo en los Estados Unidos desde el 2000 hasta el año 2016; el número de empleos en el sector manufacturero durante el mismo periodo; la evolución de la balanza comercial de los Estados Unidos durante el periodo a analizar como también la evolución del mismo indicador desde la creación de la OMC; las creencias de la administración Trump – considerando principalmente a Donald Trump y Robert Lighthizer – con respecto al posicionamiento frente al libre comercio y frente al multilateralismo que justifican la PCE hacia el OSD de la OMC; la participación de grupos de presión en el financiamiento de la campaña electoral de 2016; y el posicionamiento de cuatro grupos de presión nacionales, considerados relevantes en la formulación de políticas comerciales, con respecto a la intervención de Trump en la OMC¹⁰.

⁹ En la presente investigación se consideran sólo las acciones contrarias a los principios y funciones de la OMC porque son las que evidencian el viraje de la PCE de los Estados Unidos hacia la OMC con respecto a su rol histórico de líder. Dicha categorización de “contraria a los principios y funciones centrales de la OMC” se realiza a partir de la contrastación del accionar político de los Estados Unidos con los compromisos asumidos en la Organización a través de sus acuerdos en relación a los principios y las funciones señalados principalmente en los art. I y art. III del GATT, art. II y art. XVII del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, y en los art. III y art. IV del Acuerdo sobre Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados al comercio; como también en otros documentos de la Organización.

¹⁰ Se toman como referencia cuatro organizaciones reconocidas por el peso de sus opiniones a la hora de delinear las políticas comerciales, a saber: la Cámara de Comercio de Estados Unidos (USCC); el Consejo Nacional de Comercio

Finalmente, en relación a la estructura de este escrito, el mismo se divide en cuatro capítulos. El Capítulo I presenta los antecedentes históricos de la relación entre los Estados Unidos y el régimen multilateral de comercio GATT/OMC. El Capítulo II busca dar cuenta de la PCE de la administración Trump hacia la OMC en su conjunto. Lo desarrollado en el segundo capítulo sirve como marco introductorio para el Capítulo III, cuyo objetivo es analizar el posicionamiento, las estrategias y el accionar de los Estados Unidos frente al OSD. En el Capítulo IV se analizan los factores determinantes en el cambio del interés nacional que influyeron en la formulación y consolidación de la PCE descrita y analizada en los capítulos anteriores. Finalmente, esta investigación culmina con una serie de reflexiones finales sobre la razón que llevó a los Estados Unidos durante la administración Trump a paralizar el régimen que Washington se encargó de construir, consolidar y preservar por 70 años.

Exterior (NTFC); la Asociación Nacional de Manufactureros (NAM) y la Federación Estadounidense del Trabajo - Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO). Un abordaje complejo de todos los grupos de presión que intervinieron en la formulación de la PCE de la administración Trump hacia la OMC requiere de una estrategia de investigación que excede a las estrategias utilizadas en el marco de una tesina de grado.

Capítulo I: Antecedentes históricos

El objetivo de este capítulo es realizar un recorrido histórico sobre la PCE de los Estados Unidos frente al régimen multilateral de comercio GATT/OMC con el fin de evidenciar el consenso bipartidista en los beneficios del libre comercio a pesar de las tensiones entre las presiones aislacionistas y proteccionistas entre los *policy-makers*. Esta revisión histórica también nos brindará el sustento necesario para remarcar el quiebre que simboliza la PCE de la administración Trump hacia la OMC, analizada en detalle en los capítulos posteriores.

1.1 La PCE de los Estados Unidos frente al régimen multilateral del comercio GATT/OMC a lo largo de la historia

T. Allee (2012), retomando a J. Jackson (1987) se refirió a la actitud de los Estados Unidos frente al régimen multilateral de comercio como “ambivalente”. Esta palabra parece describir perfectamente los vaivenes aislacionistas e internacionalistas, identificadas por Busso (2008), de la PCE de Washington hacia el régimen GATT/OMC. Sin embargo, se puede decir que solo desde la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, la PCE de los Estados Unidos representó un ataque directo a los principios y las normas de la OMC poniendo en riesgo la continuidad del régimen (Irwin, 2017b, 2019; Malawer, 2018; Sanahuja, 2017), tal y como se verá en el capítulo siguiente.

Para facilitar el análisis de la actitud de los Estados Unidos frente al régimen GATT/OMC se propone dividir el periodo que va desde los años previos a la firma del GATT hasta la elección de Trump como presidente (1944– 2016) en tres etapas, a saber: de apoyo y consolidación (1944– 1981), de críticas y redefinición (1981– 1995), y de acatamiento disconforme (1995– 2016).

1.1.1 Etapa de apoyo y consolidación (1944 - 1981)

El primer periodo inicia en octubre de 1944, cuando comienza la circulación entre el gobierno estadounidense de un borrador sobre una convención multilateral de comercio (Irwin, 2017a). Hemos decidido empezar este periodo durante los últimos años de guerra porque es cuando empieza a pensarse el mundo de la posguerra, y precisamente estos años están marcados por la voluntad de los Estados Unidos de crear un régimen comercial internacional basado en pocos principios, simples y claros – el principio de no discriminación y el de nación más favorecida eran los principales – con el fin de preservar la paz (Irwin, 2015, 2017a). Para los líderes políticos

estadounidenses, un conjunto de reglas claras y un esfuerzo recíproco en la reducción de barreras arancelarias para acercar a las naciones a través del comercio, era la respuesta para lograr una paz duradera y evitar el extremo proteccionismo económico que derivó en la Segunda Guerra Mundial (Irwin, 2015, 2017a).

De hecho, “el mecanismo elegido para hacerlo fueron mejoras progresivas en el acceso a mercados para exportadores” (Goldstein & Gulotty, 2021, p. 10, traducción propia) y es en este escenario en el que los Estados Unidos, junto a 22 países más¹¹, firman en octubre de 1947 el *General Agreement of Tariff and Trade*¹² (GATT) en Ginebra, Suiza. El GATT, sin ser una Organización Internacional, consiguió establecer un conjunto de principios y normas comunes, al mismo tiempo que inició un proceso de reducción arancelaria a partir de negociaciones bilaterales producto por producto (Irwin, 2015, 2017a). El acuerdo también establecía un mecanismo de solución de diferencias, en el que se requería tanto para el establecimiento de paneles como para la adopción del reporte del panel el consenso de los firmantes (Lehne, 2019). Este sistema de solución de diferencias le daba el poder a cada uno de los firmantes, incluso al acusado en la disputa, a bloquear el establecimiento del panel para que evalúe la controversia o la adopción del reporte si le era desfavorable, quitándole efectividad al sistema (Lehne, 2019).

Para 1953 los Estados Unidos habían consolidado el 80% de su arancel a través del marco del GATT y reducido en un 95% los niveles arancelarios de esas líneas consolidadas (Allee, 2012). A lo largo de las sucesivas rondas de negociación, los Estados Unidos no sólo lograron incrementar la liberalización del comercio sino también aumentar el número de signatarios del acuerdo

¹¹ Australia, Bélgica, Birmania, Brasil, Canadá, Ceilán, Checoslovaquia, Chile, China, Cuba, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Nueva Zelandia, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Reino Unido, Rhodesia del Sur, Siria y Sudáfrica.

¹² Se suponía que el GATT sería un acuerdo provisorio hasta la conformación de la Organización Internacional del Comercio (ITO por sus siglas en inglés). Sin embargo, cuando los esfuerzos por crear dicha organización se vieron frustrados – en gran parte por la falta de apoyo político dentro de Estados Unidos –, el GATT se convirtió en la base del régimen multilateral de comercio. Para ver una descripción detallada de la postura norteamericana durante las negociaciones de la ITO, las tensiones entre los internacionalistas y los aislacionistas dentro de las diferentes instituciones gubernamentales involucradas, las razones de las diferentes organizaciones para pronunciarse en contra de su ratificación por el Congreso y los argumentos del presidente Truman que sostienen la decisión de no someter la Carta de la ITO a la aprobación del Congreso ver Irwin (2017) “*Clashing over commerce: A history of US trade policy*” capítulo 10.

comercial¹³ (Allee, 2012). El liderazgo de Washington, durante la post guerra, lo llevó a otorgar concesiones arancelarias asimétricas¹⁴ en pos del fortalecimiento del régimen¹⁵. El rol hegemónico dentro del bloque occidental y la capacidad económica de los Estados Unidos, junto a un amplio poder de negociación delegado por el Congreso al Ejecutivo¹⁶ a través de un consenso bipartidista, le permitían a la Casa Blanca apoyar la consolidación del GATT y establecer el libre comercio como un bien público global dentro del bloque occidental (Allee, 2012; Goldstein & Gulotty, 2021).

Los esfuerzos estadounidenses, materializados en las concesiones asimétricas, dieron sus frutos: la Segunda Guerra Mundial fue seguida por un *boom* económico, que sumado a la revolución en el transporte de mercancías, hizo que la economía estadounidense prospere y que sus ciudadanos mejoren sus niveles de vida, al mismo tiempo que fomentó la recuperación económica de Europa Occidental y de Japón (Irwin, 2017a). Esto último explica en parte la disminución de la participación de los Estados Unidos en el comercio mundial de bienes, tal como

¹³ De 23 firmantes en 1947 se pasó a 102 participantes durante la Ronda Tokio (1973-1979).

¹⁴ Que las concesiones hayan sido asimétricas no quiere decir que no hayan sido recíprocas. Esto refiere a que en muchos casos los Estados Unidos disminuyeron en mayor grado sus barreras arancelarias que el resto de los signatarios debido que su economía los respaldaba. No obstante a ello, los Estados Unidos tuvieron que acceder a otorgar concesiones a los países de la *Commonwealth* británica – sobre todo en el caso de la lana – a pesar de que el Reino Unido se rehusó a disminuir el alcance de las preferencias imperiales (Irwin, 2017a).

¹⁵ Si bien no se disponen de datos suficientes para determinar el alcance preciso de las reducciones arancelarias en los demás países signatarios, “se reconoce que los Estados Unidos hicieron las concesiones arancelarias más generosas, lo que reflejaba su sólida situación económica y su nivel relativamente alto de protección arancelaria” (OMC, 2007, p. 197). En base a los datos recabados por la OMC (2007), tras la primera ronda de negociaciones arancelarias del GATT, la tasa media de reducción de los aranceles de los Estados Unidos con respecto a todos los productos, entre 1947 y 1948, fue del 21% (o del 26% si se excluyen los productos agrícolas). Si se comparan los aranceles de Estados Unidos de 1948 con el nivel anterior correspondiente a la Ley Arancelaria Smoot-Hawley, el descenso es del 47% (OMC, 2007, p. 224). En los casos de Francia y el Reino Unido, los informes gubernamentales no facilitan la tasa media de reducción arancelaria pero ambos países se hallaban en una difícil situación económica en 1947 como para emprender una reducción importante de los niveles de protección, lo que sustentaría las afirmaciones que en general señalan que “las reducciones arancelarias realizadas por otros países desarrollados fueron menos importantes que en el caso de los Estados Unidos” (OMC, 2007, p. 224).

¹⁶ Según la Constitución estadounidense “es el Congreso quien tienen la autoridad sobre asuntos de comercio internacional [pero] para facilitar la conclusión de acuerdos comerciales (...) delega ocasionalmente esta autoridad a la rama ejecutiva, permitiéndole al presidente conducir las negociaciones supervisado por el Congreso” (Scherrer & Abernathy, 2017, p.6, traducción propia).

se ilustra en el gráfico N°1¹⁷ ya que aparecen nuevas economías desarrolladas con altos niveles de exportaciones. Si bien los Estados Unidos disminuyen su porcentaje de participación en el comercio mundial de bienes durante el periodo que va de 1948 a 1981, lo hacen a un promedio anual de 0,14%¹⁸, permitiéndonos observar que, a pesar del surgimiento de nuevas potencias económicas, los Estados Unidos mantienen un gran poder de mercado.

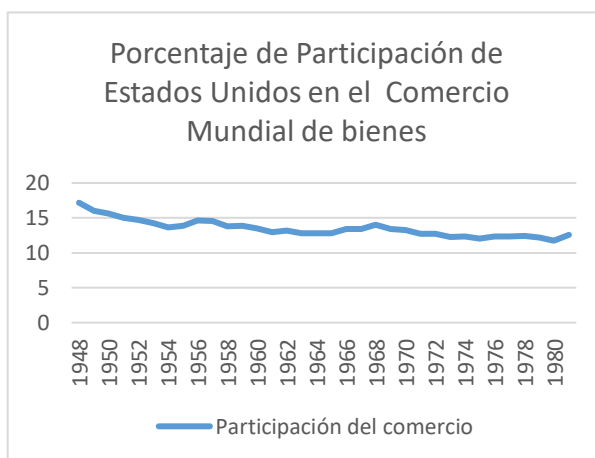


Gráfico N° 1

Elaboración propia. Fuente: OMC data

Durante este primer periodo, la PCE aperturista estuvo respaldada por un conjunto de ideas y creencias que remarcaban los beneficios del libre comercio y la cooperación económica frente al control estatal comunista de la economía. De esta manera la PCE estaba fuertemente vinculada a la política exterior y a la política de defensa de los Estados Unidos, promover el libre comercio y la recuperación económica de los principales socios comerciales ponían un freno al comunismo (Irwin, 2017a). Estas ideas eran compartidas por la élite política de ambos partidos mayoritarios, los grupos de presión compuestos por firmas orientadas a las exportaciones, grupos laborales, internacionalistas, economistas, periodistas y diferentes *policy-makers* (Allee, 2012).

¹⁷ Los datos de los gráficos que abarcan los periodos previos a 1991 no incluyen al bloque soviético por falta de información de la época, resultado de la lógica de Guerra Fría imperante en esos años y la falta de transparencia de los países comunistas en cuanto a datos oficiales.

¹⁸ Si tenemos en consideración solo la participación de las exportaciones norteamericanas en el total de las exportaciones mundiales, el promedio de caída anual sube a 0,24%. No obstante, sigue considerándose una cifra pequeña.

Si bien es cierto que durante este periodo existieron presiones proteccionistas y aislacionistas canalizadas muchas veces a través del Congreso, presiones que eran consecuencia del desempleo y del aumento de las importaciones que provocaron que en 1971 la balanza comercial de los Estados Unidos experimentara por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial una situación deficitaria como se marca en el gráfico N°2, muchas de ellas perdieron fuerza tras el “*Shock Nixon*” y la recuperación del superávit en el comercio de bienes entre 1973 y 1975 (Irwin, 2017). No obstante, el deterioro de la Balanza Comercial norteamericana a lo largo de los años refleja también la evolución de los intereses domésticos y, por tanto, el aumento de reclamos por mayor protección frente al ingreso de importaciones y productos más competitivos (Goldstein & Gulotty, 2021; Irwin, 2017a).

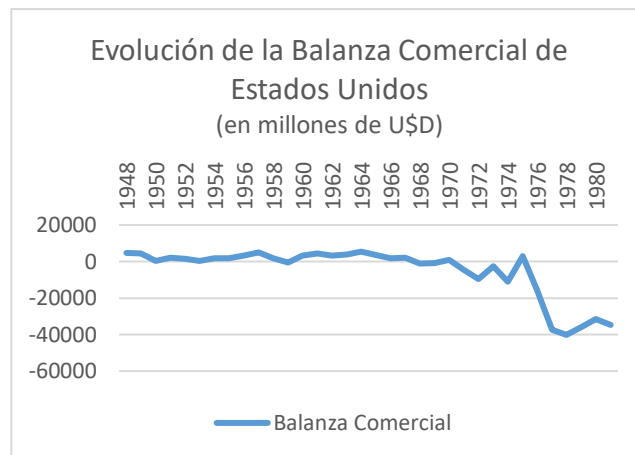


Gráfico N° 2

Elaboración propia. Fuente: OMC data

Algunos de estos reclamos y presiones proteccionistas lograron cristalizarse en la “*Trade Agreement Act*” de 1974 y en ciertos instrumentos como las restricciones voluntarias de exportaciones o los acuerdos de comercialización ordenada (Irwin, 2017a). La “*Trade Agreement Act*” de 1974 es una pieza nodal en la PCE de los Estados Unidos que incorpora una “extraña mezcla de liberalización comercial y proteccionismo comercial” (Irwin, 2017a, p. 565).

En cuanto a la liberalización del comercio, la ley le garantizaba al presidente la autoridad para negociar barreras arancelarias y paraarancelarias¹⁹, permitiendo reducir los derechos de importación hasta un 60% y eliminar aquellos menores al 5%, y le otorgaba la autoridad para garantizar el acceso a arancel cero a ciertos bienes provenientes de países en desarrollo a través de lo que se llamó el “Sistema Generalizado de Preferencias” (Irwin, 2017a). Establecía, también, el proceso de “*fast track*” a través del cual el Congreso tiene 60 días para aprobar o rechazar un acuerdo – sin enmiendas – que cubra barreras paraarancelarias que requieran cambios legislativos en la ley nacional (Irwin, 2017a).

En relación a la parte proteccionista de la ley, se procuraba: a) facilitar el acceso a protección a las industrias y a los trabajadores afectados por las importaciones a través de la “*Section 201*”²⁰ que solo requería demostrar que las importaciones eran una “causa sustancial de serios daños” para aplicar las acciones de las cláusulas de escape (Irwin, 2017a); b) fortalecer la asistencia de ajuste comercial aliviando los requerimientos y pasando la autoridad sobre la misma de la Comisión de Aranceles hacia el Departamento de Trabajo; c) mejorar la posición de las empresas frente al dumping; y d) fortalecer la autoridad presidencial frente a prácticas comerciales extranjeras “injustificables, irracionales y discriminatorias” a través de la “*Section 301*” (Goldstein & Steinberg, 2007; Irwin, 2017a). La Sección 301 permitía al gobierno estadounidense investigar e

¹⁹ Los orígenes de la garantía de tales facultades al Poder Ejecutivo pueden rastrearse hasta 1934, con la aprobación de la *Reciprocal Trade Agreements Act* (en adelante RTAA) cuando la política comercial estadounidense sufrió un fuerte cambio al pasar el centro de la toma de decisiones a manos del ejecutivo, por tanto, se la vinculó con la Política Exterior. Irwin (2019) entiende que dicho año se convierte en un punto de inflexión, pues la Política Comercial comienza a ser leída en términos de interés nacional y a ejecutarse como una herramienta más para dirigir el poderío estadounidense. La autoridad negociadora delegada en materia comercial fue renovada por acuerdos bipartidistas en 1937, 1940, 1943, 1948, 1949, 1951, 1954, 1955, y 1958, mientras que las leyes de 1962 y 1974 agregaron disposiciones para aumentar las facultades otorgadas (Allee, 2012). Tal autoridad les ha dado a las delegaciones estadounidenses gran poder de negociación que ha sido reconocido por las demás naciones en las diferentes Rondas del GATT (Irwin, 2017).

²⁰ Si la Comisión de Comercio Internacional (ITC por sus siglas en inglés) encontraba que las solicitudes formuladas bajo la Sección 201 eran procedentes, recomendaba la aplicación de aranceles más altos sobre importaciones provenientes de todas las fuentes (disminuyendo en cinco años) al Ejecutivo quien conservaba total discrecionalidad para aceptar o declinar la sugerencia (Irwin, 2017a). Desde 1975 hasta 1980 se presentaron 44 casos bajo la Sección 201, siendo 27 aceptados por la ITC y sólo 9 resultaron en la imposición de aranceles (Irwin, 2017a), demostrando la baja prioridad de la defensa industrial en los intereses estadounidenses.

incluso comenzar negociaciones para terminar con este tipo de prácticas con los gobiernos extranjeros (Goldstein & Steinberg, 2007; Irwin, 2017a).

Por último, la ley de comercio de 1974 establecía una serie de cambios institucionales: el Congreso creaba formalmente el cargo de Representante Especial para Negociaciones Comerciales teniendo que rendir cuentas tanto al Presidente como al Congreso; convertía a la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR por sus siglas en inglés) en el brazo negociador del poder ejecutivo; y convertía a la Comisión de Aranceles en la Comisión de Comercio Internacional (ITC por sus siglas en inglés), una agencia bipartidista e independiente del poder ejecutivo (Irwin, 2017a; Scherrer & Abernathy, 2017). La ITC recibía ahora la autoridad, cedida por el Congreso, de evaluar si y en qué forma los productores domésticos eran perjudicados por el comercio internacional (Scherrer & Abernathy, 2017). De esta forma, “el Congreso buscó crear un sistema que desplazara la presión política para el alivio de las importaciones de las acciones legislativas hacia las administrativas, abriendo vías legales para más casos de cláusulas de escape y acciones antidumping” (Irwin, 2017a, p. 554, traducción propia).

Los años setenta representan un periodo de transición, durante el cual los Estados Unidos dejan de dominar el mundo de las manufacturas y muchas de sus industrias empiezan a sentir fuertemente la competencia de las importaciones²¹, por lo tanto, las fuerzas aislacionistas comienzan a cobrar fuerza en el país. A pesar de estar incluidos en la primera etapa, los años setenta representan un periodo de preparación hacia la segunda que comienza en 1981 con la elección de R. Reagan como presidente.

1.1.2 Etapa de críticas y redefinición (1981 - 1995)

La principal diferencia que se puede evidenciar en la segunda etapa con respecto a la primera, es el cambio en la concepción de los beneficios del libre comercio y la valorización del “*fair trade*” o “comercio justo”. Durante esta etapa las presiones proteccionistas fueron incentivadas por los efectos negativos en la economía y la pérdida de puestos de trabajo ocasionados por la combinación de la recesión (de 1979 hasta 1982) y de la apreciación del dólar por un lado, y por

²¹ Los gráficos N°1 y N°2 muestran como la participación del comercio disminuye lentamente mientras la década del setenta representa un duro golpe para la balanza comercial que nunca más volverá a alcanzar los niveles superavitarios de la inmediata posguerra.

el déficit comercial en manufacturas en el que se sumieron los Estados Unidos durante los ochenta por el otro (ver gráfico N°3)(Irwin, 2017a). Durante los años anteriores, en las negociaciones raramente se expresaron preocupaciones de los firmantes sobre los efectos negativos que la liberalización de los mercados tenía sobre los empleos pero en los ochenta, las industrias nacionales ahora reclamaban mayor protección frente a las prácticas desleales de los socios comerciales (Goldstein & Gulotty, 2021; Irwin, 2017a).

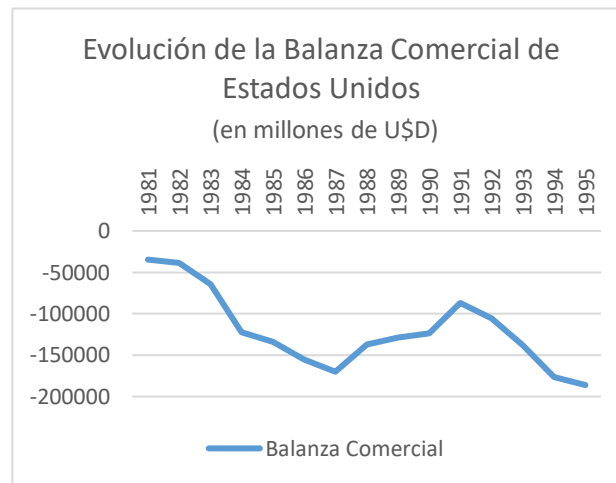


Gráfico N° 3

Elaboración propia. Fuente: OMC data

A pesar de que la administración Reagan mantuvo una retórica a favor del libre comercio (en muchos casos defender un comercio justo, incluso con un mayor rol del Estado para asegurarlo, se consideró como una forma de fortalecer la liberalización del comercio), “por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos agregaron más restricciones comerciales de las que retiraron, en lo que denominó una ‘retirada estratégica’” (Niskanen, 1988 en Irwin 2017, traducción propia). Es a partir de esto que algunos autores han caracterizado al comportamiento estadounidense durante este periodo, como “unilateralismo agresivo” (Bhagwati, 1990 en Allee, 2012).

El principal instrumento para ejecutar el “unilateralismo agresivo”, fue la Sección 301 de la “*Trade Act de 1974*” y su “super” variante la “Super 301” de 1988²², convirtiendo a los Estados Unidos en el juez y jurado de las políticas comerciales con el fin de promover sus propios intereses (Allee, 2012). Estos instrumentos le permitieron al ejecutivo ejercer presión sobre otros gobiernos para que respondan a los reclamos de los exportadores sobre discriminación en los mercados extranjeros (Goldstein & Gulotty, 2021). A partir del incremento del uso de estos instrumentos de política comercial, el USTR se convirtió en la institución encargada de avanzar con la estrategia de “unilateralismo agresivo” y consolidó el perfil que le daba la “*Trade Act*” de 1974 de bregar por un “comercio justo”, al tener que realizar seguimiento de las peticiones bajo dicha Sección (Allee, 2017). Durante los ochenta, la administración Reagan también aumentó el uso de aranceles – bajo la forma de medidas correctivas del comercio como derechos antidumping o derechos compensatorios²³; o a partir del uso de la Sección 201 – y de cuotas – a través de restricciones a las exportaciones bajo diferentes formas²⁴ – (Irwin, 2017).

El GATT falló en detener la proliferación de un “proteccionismo turbio” a través de barreras paraarancelarias alrededor del mundo, erosionando el objetivo por el cual se firmó el Acuerdo en primer lugar (Irwin, 2015, 2017). Algunos autores señalan que el motivo por el cual el GATT desde mediados de los años setenta se volvía irrelevante, se debía por un lado al aumento de los acuerdos de restricciones a las exportaciones y los subsidios a la producción, y por el otro a la falta de un mecanismo de solución de diferencias efectivo que permitiera la rendición de cuentas por parte de los países infractores (Irwin, 2017). A pesar de que en gran medida esta irrelevancia se

²² Agregada por el Congreso en la “*Omnibus Trade Bill*” de 1988, la disposición le permitía al Ejecutivo clasificar a países por la cantidad y la duración de sus políticas comerciales injustas, convirtiéndose en una continuación de la Sección 301 de 1974 (Allee, 2012).

²³ La aplicación de estas medidas fue facilitada por la “*Trade Act*” de 1979 al flexibilizar la documentación necesaria para presentar la petición.

²⁴ Irwin (2017) señala que cada una de las principales industrias nacionales protegidas tenían sus propios instrumentos: la industria textil se amparaba en el Acuerdo Multifibras; la industria automotriz utilizaba restricciones voluntarias a las exportaciones; mientras que la industria del acero utilizaba acuerdos de restricción voluntaria. Por otra parte, el uso de medidas correctivas al comercio correspondía a las industrias con menos peso e influencia política (razón por la cual se dejaron subordinadas a las estructuras administrativas anteriormente señaladas, privilegiando las medidas antidumping y compensatorias antes que las cláusulas de escape bajo la Sección 201 por su bajo porcentaje de aprobación) (Irwin, 2017).

debía al accionar de los Estados Unidos, estos no dejaron de ejercer el liderazgo dentro del régimen para buscar su actualización (Irwin, 2017).

Reagan utilizó el “unilateralismo agresivo” a través del cual los Estados Unidos “determinaban, a través de sus propios dispositivos, que política comercial de gobiernos extranjeros era legítima [cómo las que no] y que respuesta unilateral era adecuada” (Allee, 2012, p. 279, traducción propia), para atraer al resto de los firmantes del GATT a una nueva ronda de negociación. El “unilateralismo agresivo” de los Estados Unidos evidenció dos amenazas implícitas que no sólo indujeron el comienzo de las negociaciones sino también su conclusión. Los demás países temían que, de no alcanzarse un acuerdo, los Estados Unidos por un lado “se alejaran del sistema multilateral de comercio y tomaran iniciativas bilaterales y regionales que excluirían (y discriminarían) a los países que no formaran parte del acuerdo” y por el otro que “hagan cumplir unilateralmente sus propios derechos comerciales a través de la sección 301 y a través de amenazas de represalias” (Irwin, 2017, p.651, traducción propia). La primera amenaza encontró sustento en las negociaciones sobre la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (1982) y en las negociaciones con Israel para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio (1983) (OMC, 2007). La segunda, por su parte, se sustentaba en la aplicación de las leyes norteamericanas descritas en el cuerpo de esta investigación.

La administración Reagan forzó así a otras naciones a abrir sus mercados con la amenaza de cerrar el mercado norteamericano (Scherrer & Abernathy, 2017); amenaza que resultaba considerable si tenemos en cuenta los niveles de participación en el comercio mundial que los Estados Unidos continuaban manteniendo – y que incluso aumentaron en ciertos periodos de tiempo – como se muestra en el gráfico N°4.

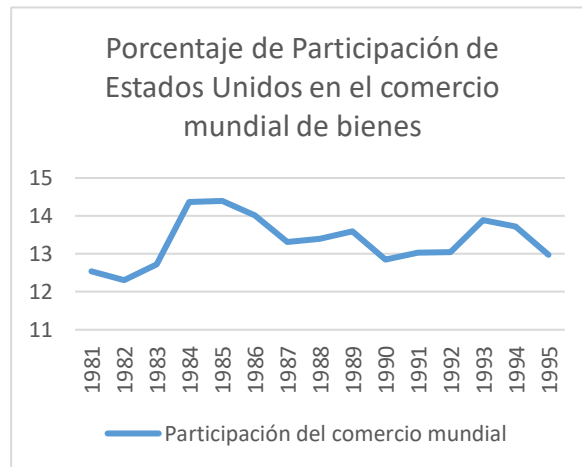


Gráfico N° 4

Elaboración propia. Fuente: OMC data

La Ronda Uruguay inició en 1986, y durante el avance de las negociaciones, tuvo una serie de repercusiones dentro de la política comercial externa estadounidense, que acompañadas por el mejoramiento de la economía mundial, lograron atenuar algunas de las prácticas “agresivas” de la Casa Blanca. Las presiones laboristas no tuvieron mayores repercusiones en las negociaciones ya que “el empleo estaba fuera de la lista tanto de objetivos políticos como de potenciales beneficiarios de la ronda” y los “Estados Unidos se mantuvieron enfocados en expandir las provisiones relativas a acceso a mercados y estuvieron más que dispuestos a comerciar acceso a mercados por estándares laborales” (Goldstein & Gulotty, 2021, p. 15, traducción propia). La Sección 301 y la Super 301 fueron desvaneciéndose con el avance de las negociaciones, durante el gobierno de G. H. W. Bush, “probando que el proteccionismo comercial de los años ochenta eran una parte temporal y no permanente de la política estadounidense” (Irwin, 2017a, p. 633, traducción propia).

A pesar de ello, las negociaciones dentro de la Ronda Uruguay encontraron algunos inconvenientes que retrasaron su conclusión – el cierre de las negociaciones estaba previsto para 1990, pero se extendió hasta 1993 –. Algunos autores señalan que, dentro de los Estados Unidos, los grupos de presión ejercieron más fuerza para la aprobación del NAFTA que para la conclusión de la Ronda Uruguay (Allee, 2012). Esto se debe a que los mayores defensores y promotores de la liberalización comercial habían visto sus pretensiones satisfechas en las Rondas anteriores, “viendo escasa necesidad de pujar por una liberalización comercial más amplia” (Allee, 2012, p.

285, traducción propia). No obstante, el Gobierno estadounidense logró obtener el apoyo del Congreso (y de representantes de los dos partidos principales), quien renovó dos veces la autoridad de negociación – una en 1991 bajo la administración Bush Sr. y otra en 1993 bajo la administración Clinton (OMC, 2007) – y así alcanzar acuerdos sobre nuevos temas como agricultura, servicios, inversiones relacionadas al comercio y propiedad intelectual relacionada a cuestiones comerciales (Irwin, 2017).

Finalmente, gracias al esfuerzo de las principales economías del mundo desarrollado²⁵ y a la labor conjunta de los países en desarrollo – quienes por primera vez participaron de manera activa en las negociaciones – se logró alcanzar un acuerdo el 15 de diciembre de 1993 (Irwin, 2017; OMC, 2007). El Acuerdo de Marrakech de 1994 creó finalmente la Organización Mundial del Comercio (OMC) y extendió el alcance de las reglas a nuevas áreas: incorporó a los productos agrícolas y textiles a la normativa del GATT eliminando el Acuerdo Multifibras, formuló acuerdos sobre comercio de servicios (GATS por sus siglas en inglés), sobre inversiones relacionadas al comercio (TRIMs por sus siglas en inglés) y sobre propiedad intelectual relacionada al comercio (TRIPs por sus siglas en inglés), y estableció un mecanismo de solución de controversias mucho más efectivo que el previo (Irwin, 2015, 2017).

1.1.3 Etapa de acatamiento disconforme (1995 - 2016)

La creación efectiva de la OMC da comienzo a la tercera etapa de esta historia de idas y vueltas. Autores como Allee (2012), no marcan una diferencia tajante entre esta etapa y la anterior, sino que reconocen el paso de un “unilateralismo agresivo” a un “multilateralismo agresivo” – usando el concepto de Bayard y Elliot (1994) – dentro de una misma etapa de reducción de apoyo al régimen, que inicia en algún punto poco claro entre mediados de los setenta y principios de los ochenta. En el presente trabajo se considera que estamos frente a una nueva etapa por la mayor institucionalización que representa la creación de la OMC, y el cambio en la dinámica en el relacionamiento Estados Unidos - OMC.

A la hora de revisar la relación entre los Estados Unidos y la OMC hasta 2016, es necesario prestar atención a tres cuestiones que están íntimamente relacionadas. En primer lugar, el final de

²⁵ Aquí nos referimos a los países del *Quad*: Canadá, Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética, dio lugar a un nuevo escenario internacional en el que, al menos por unos años, Estados Unidos y su modelo político-económico tenían supremacía. Durante los años noventa el proceso de globalización se expandió a lo largo y ancho del planeta, continuando también durante el siglo XXI. La nueva interconexión entre los países, resultante de la globalización dio lugar al segundo factor a tener en consideración: el incremento de miembros de la OMC.

Tras su creación, la OMC creció considerablemente en número de Miembros llegando a 164²⁶ en julio de 2016 con la adhesión de Afganistán. Sin embargo, la adhesión más importante del siglo XXI definitivamente es la de la República Popular China, por el tamaño, poder y particularidades de su economía. El aumento en el número de Miembros trae como consecuencia el tercer factor a considerar, el estancamiento de la función negociadora expresado en la parálisis de la Ronda de Doha para el Desarrollo²⁷. Desde un principio la OMC fue exitosa a la hora de resolver disputas, pero sus Miembros eran reticentes al inicio de nuevas negociaciones (Irwin, 2017). La OMC es una organización “dirigida por sus Miembros” es decir que “logra lo que los Miembros colectivamente acuerden hacer, y la organización por sí sola, no puede forzar ese proceso” (Irwin, 2015, p. 260, traducción propia), por lo tanto, si los Miembros no se ponen de acuerdo, las negociaciones no pueden avanzar.

A partir de estos tres factores se puede explicar fácilmente la evolución de la balanza comercial de los Estados Unidos y la actitud de este país hacia la OMC. Con respecto a la primera, la incorporación de las economías asiáticas, pero sobre todo la de China, al régimen internacional del comercio significó un hito histórico ya que por sus bajos costos en mano de obra se convirtieron las fábricas del planeta y por tanto los principales exportadores. Los Estados Unidos entonces, ven acrecentar el déficit de su balanza comercial (ver gráfico N°6) pero tras una leve caída, mantienen

²⁶ Para revisar la lista de Miembros de la OMC, visitar https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm

²⁷ Recordemos que las decisiones dentro de la OMC, a excepción del Órgano de Solución de Controversias, se toman a través del consenso, por tanto, cualquier Miembro tiene poder de veto. Esta manera de tomar decisiones sumado al gran número de participantes y la complejidad de los temas tratado hace que alcanzar un acuerdo no sea para nada sencillo.

más o menos estable su porcentaje de participación en el comercio mundial de bienes y por tanto su poder económico (ver gráfico N°7).



Gráfico N° 5

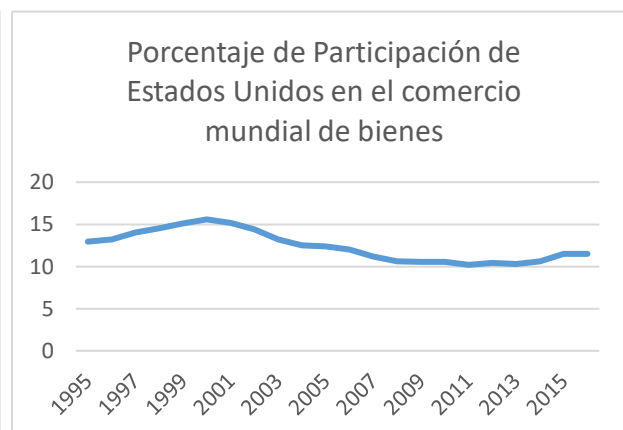


Gráfico N° 6

Elaboración propia. Fuente: OMC data

Con respecto a la relación con la OMC, debemos considerar dos cuestiones. En primer lugar, durante las sucesivas Conferencias Ministeriales, los Miembros no fueron capaces de alcanzar acuerdos significativos (Irwin, 2017a). Para comprender esto debemos tener en consideración que la Ronda Doha nació en un mundo convulsionado tras los atentados del 11- S, donde muchos países aceptaron la propuesta de Zoellick, Representante de Comercio de la administración Bush hijo como muestra de apoyo al multilateralismo y a los Estados Unidos. Sin embargo, una agenda tan ambiciosa y con tantas partes negociadoras no despertaba muchas esperanzas.

Los Estados Unidos “no lograron convencer a la Unión Europea para que ceda en subsidios agrícolas, ni a los países en desarrollo para que acepten reformas comerciales” (Irwin, 2017a, p.675, traducción propia). Sin embargo, fue en 2008 cuando se llegó a un punto muerto, tras el desacuerdo entre los Estados Unidos y la India sobre “la medida en que los países en desarrollo podrían aumentar los aranceles sobre los productos agrícolas en caso de un aumento repentino de las importaciones” (Irwin, 2017a, p.676, traducción propia). Recién se lograron avances cuando los miembros decidieron apartarse del *single-undertaking*²⁸ y los acuerdos multilaterales, para

²⁸ Es un principio de negociación mediante el cual se considera que cada ítem negociado es parte de un todo único e indivisible, y por tanto no puede ser negociado y acordado por separado. “Nada está acordado hasta que todo está acordado”. Para ver más principios de las negociaciones de la Ronda de Doha, visitar: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/work_organ_e.htm

llegar a acuerdos plurilaterales en las conferencias de Bali (2013) y Nairobi (2015) (Hannah et al., 2018). El estancamiento de la Ronda Doha llevó a que los diferentes presidentes estadounidenses intenten avanzar en la liberalización de comercio a través de acuerdos bilaterales – durante las administraciones de G. W. Bush hijo (Irwin, 2017) – y mega regionales – durante los años de la administración Obama – (Irwin, 2017a; Zelicovich, 2016).

En segundo lugar, y, siguiendo a Allee (2012), el “unilateralismo agresivo” estadounidense a través de la “Sección 301” y la “Super 301” fue reemplazado por un “multilateralismo agresivo” expresado a través del uso frecuente del mecanismo de solución de diferencias, convirtiéndose los Estados Unidos en el principal usuario del mismo. Al ser el principal miembro demandante de la Organización, también se convirtió en el principal miembro demandado²⁹ (Irwin, 2015, 2017a). A pesar de su uso intensivo, y tal como se aborda posteriormente, “por más de 20 años, los Estados Unidos han expresado sus preocupaciones sobre el sistema de solución de diferencias de la OMC – y en particular sobre su Órgano de Apelaciones – ” (USTR, 2020a, traducción propia) al considerar que no funciona según lo estatuido en el DSU.

Los negociadores norteamericanos durante la Ronda Uruguay consideraron que el OSD y su OA aplicarían las normas de la OMC sobre las disputas que les sean presentadas y no contemplaron que el OA produzca “*lawmaking*” (Goldstein & Steinberg, 2007). Las preocupaciones expresadas por las Administraciones de Bush y de Obama, fueron en su mayoría declarativas – a excepción de la negativa a la reelección de tres miembros del OA, Merit Janow, Jennifer Hillman y Chan Seung Wha³⁰, la primera durante la administración Bush y los segundos durante la administración

²⁹ Durante “los primeros 17 años de la OMC (1995-2012), los Estados Unidos presentaron 99 demandas sobre medidas comerciales extranjeras y fueron sujeto de 140 demandas” (Irwin, 2015, p. 266).

³⁰ El USTR se opuso a al segundo mandato de Janow y de Hillman (ambas estadounidenses) como miembros del OA por considerar que no fueron lo suficientemente agresivas en la defensa de las posiciones de los Estados Unidos en materia comercial (Charnovitz, 2016; Kuijper, 2017; Lehne, 2019). La situación toma un tinte diferente cuando el USTR se opone a la renovación del mandato de Chan Seung Wha, de nacionalidad surcoreana, alegando que después de “haber revisado cuidadosamente el servicio del miembro en divisiones para varias apelaciones” ha “concluido que su performance no refleja el rol asignado al Órgano de Apelación por los Miembros en el DSU” (Minuta de la reunión del OA en Lehne, 2019, p. 19, traducción propia.). Esta fue la primera vez que un miembro del OA que buscaba su reasignación es vetado por un país diferente al suyo (Lehne, 2019). El impacto de este bloqueo alzó las voces de la República de Corea, de los demás miembros del OA, en ejercicio y retirados, y de otros Miembros de la OMC que reconocían lo peligroso del antecedente. Previamente a este hecho, los Estados Unidos en marzo de 2013 habían solicitado una reunión con el miembro de la UE del OA Peter Van den Bosch, que tras rehusarse a ser interrogado

Obama (Charnovitz, 2016; Kuijper, 2017; Lehne, 2019) – y no significaban una amenaza para la continuidad de la Organización.

Sin embargo, esta actitud cambia rotundamente con la llegada de Donald Trump al Salón Oval. La retórica agresiva se acompaña de ataques sustanciales y a pesar que los documentos oficiales mantengan el discurso del liderazgo estadounidense sobre la OMC, las sucesivas críticas y faltas de resultados demuestran lo contrario. La política estadounidense hacia el régimen multilateral del comercio entra así a la cuarta etapa, que se pretende analizar en detalle en el presente trabajo, con un apoyo declinante por parte los Estados Unidos y una de sus principales funciones – la de negociación – sumida en crisis.

1.2 Reflexiones finales del capítulo

El recorrido a través de la PCE de la potencia, que por mucho tiempo fue hegemónica frente al régimen multilateral hasta 2016, nos permite visualizar dos cuestiones. En primer lugar, que a pesar de la “actitud ambivalente” de los Estados Unidos, siempre que debieron tomarse decisiones relevantes para la creación, la consolidación o bien la continuación del régimen comercial, existió un consenso bipartidista sobre a) los beneficios del libre comercio y b) la priorización de los intereses exportadores para conseguir mayor acceso a mercados. En segundo lugar, que la existencia permanente de la tensión entre fuerzas aislacionistas e internacionalistas dentro de la política comercial externa y los “*policy-makers*” no interfirió con el liderazgo de los Estados Unidos dentro del régimen.

Hemos evidenciado que, a lo largo de las tres etapas analizadas, hay periodos en donde se privilegia el fortalecimiento y protección de las industrias internas frente a las negociaciones externas por más liberalización y periodos en los que se privilegia la liberalización antes que el proteccionismo. Sin embargo, este proteccionismo no se traduce un reemplazo de prioridades del gobierno entre lograr mejores accesos a mercados extranjeros y mejorar los niveles de empleo sino que, como hemos visto, el proteccionismo ha sido una herramienta de presión a gobiernos

sólo por los Estados Unidos también habló con otros Miembros, y en diciembre del mismo año, rechazaron la designación de James Thuo Gathii de Kenia, por sus críticas académicas a la OMC. Este último caso no fue tan conocido ni despertó tantas críticas como el rechazo a Chang (Charnovitz, 2016; Kuijper, 2017; Lehne, 2019).

extranjeros mientras que el empleo “fue un ítem que nunca adquirió prioridad” (Goldstein & Gulotty, 2021, p. 16, traducción propia).

El estancamiento de la Ronda Doha, por otra parte, durante los primeros años del siglo XXI, ocasionó una redefinición de las estrategias de profundización de la liberalización del comercio por parte de los Estados Unidos por fuera de la Organización a través de acuerdos bilaterales y mega– regionales, pero manteniendo los principios de la OMC.

Hasta el 2016 no se había puesto en duda el rol de los Estados Unidos en la OMC, pero, ¿qué pasó para que eso cambie? Siguiendo la teoría formulada por Gilpin (2001) podemos inferir que los cambios en el balance de poder internacional, sobre todo por el “ascenso de China”, produce una reformulación de los intereses nacionales y que, en el caso de los Estados Unidos, se visualiza con la llegada de Trump a la presidencia. El próximo capítulo ahonda en la PCE de la administración Trump hacia la OMC y evidencia la confrontación hacia el régimen.

Capítulo II: La PCE de la administración Trump hacia la OMC

El objeto de este capítulo es abordar las acciones y las políticas de la administración Trump hacia la OMC en general. Para ello se ha decidido por una parte realizar un análisis de los principios, objetivos y prioridades de la PCE de la administración Trump a partir de la revisión de las *Trade Policy Agenda* de los años 2017, 2018, 2019 y 2020; y por otro lado analizar las acciones que Washington ha ejecutado hacia la Organización y que se consideran contrarias a los principios y reglas de la OMC. El abordaje de la PCE hacia el OSD de la OMC, si bien se menciona brevemente en el capítulo, será abordado con mayor detalle en el Capítulo III.

2.1 La Política Comercial de la administración Trump hacia la OMC

La campaña electoral de 2016, que culminó con la llegada de Trump a la Casa Blanca, rompió con el consenso doméstico que existió desde finales de la Segunda Guerra Mundial sobre los beneficios del libre comercio (Alden & Litan, 2016) y significó un cambio rotundo en el tono presidencial respecto a la política comercial (Irwin, 2017b). A partir de esto, Trump se convirtió en el primer presidente desde la década del treinta que cuestiona abiertamente el régimen multilateral del comercio a través de una retórica agresiva, estando más interesado en elevar los aranceles y las restricciones a las importaciones que en disminuirlos a través de acuerdos comerciales (Irwin, 2017b, 2019; Malawer, 2018; Sanahuja, 2017).

Con el objetivo de obtener “*a better deal*” en materia comercial para los Estados Unidos, la administración Trump ha sacado a relucir políticas nacionalistas y desempolvado viejos instrumentos proteccionistas (Irwin, 2017b). De esta manera, la política de “*America First*” enarbolada por el presidente no sólo presenta una amenaza para la propia economía estadounidense y para la economía global en su conjunto, sino que también pone en peligro al régimen multilateral de comercio (Bown & Irwin, 2019; Brewster, 2018; Irwin, 2017b; Malawer, 2018).

Son muchos los autores que coinciden en que efectivamente la administración Trump ha tomado diferentes medidas que debilitan a la OMC, pudiendo ocasionar serios daños en el régimen en el largo plazo e incluso desencadenar una reacción en cadena si otros Miembros replicaran tal comportamiento (Bown & Irwin, 2019; Brewster, 2018; Crowley, 2017; Donnan, 2017; Donnan & Sevastopulo, 2017; Handley & Limão, 2017; Irwin, 2017b; Paletta & Swanson, 2017). La formulación de políticas confrontacionistas se debe a la visión que el Presidente y algunos de sus

funcionarios tienen respecto al comercio en general y de la OMC en particular (Bown & Irwin, 2019; Brewster, 2018; Crowley, 2017; Donnan, 2017; Donnan & Sevastopulo, 2017; Handley & Limão, 2017; Irwin, 2017b; Paletta & Swanson, 2017).

Como se señaló anteriormente, tras algunos reemplazos en puestos claves en 2018, la administración Trump comparte de manera unánime una concepción nacionalista en la que predomina la visión del comercio como un juego de suma cero, dónde no existen ganancias relativas sino solo ganancias y pérdidas absolutas (Bown & Irwin, 2019; Irwin, 2017b; Koh, 2019; Wright, 2019). Bajo este punto de vista es que la estrategia de la administración Trump ha sido utilizar los grandes déficits comerciales y su tamaño de mercado como elementos de presión a la hora de negociar “nuevos y mejores” acuerdos con sus socios comerciales (Scherrer, 2017) y así mejorar la situación que según su perspectiva es negativa. El final del mandato nos demuestra que, a pesar de sus esfuerzos y sus políticas confrontacionistas, el déficit de la balanza comercial continuó escalando, aunque la participación estadounidense del comercio mundial de bienes repuntó levemente con respecto a los valores de la década anterior, tal y como se refleja en el Gráfico N°7 y Gráfico N°8. El aumento del déficit de la balanza comercial puede considerarse como un fracaso para la administración Trump.

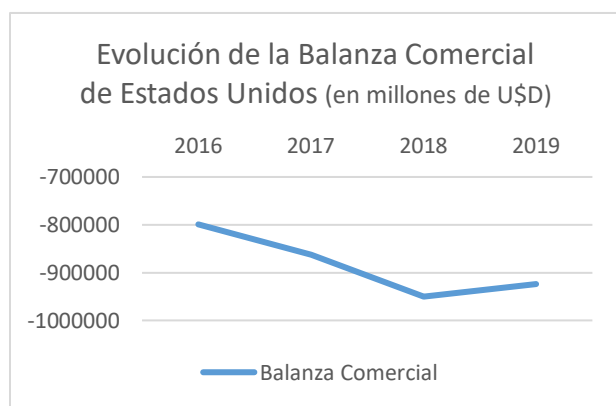


Gráfico N°7

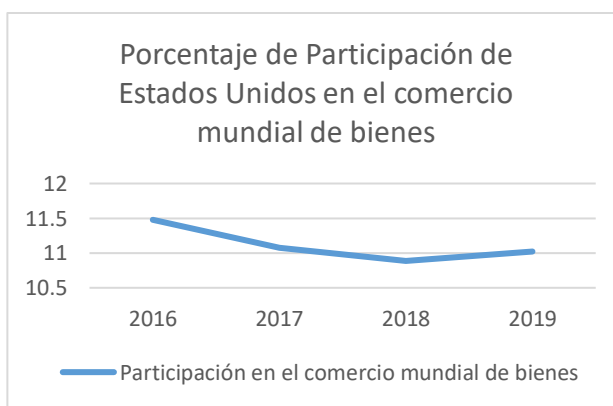


Gráfico N°8

Elaboración propia. Fuente: OMC data

En cuanto a la OMC, cómo bien se mencionó en la Introducción del presente trabajo, muchos de los oficiales de la administración Trump la consideran una “dura burocracia internacionalista” que favorece a países en desarrollo y políticas comerciales injustas en contra de los intereses estadounidenses (Donnan, 2017; Donnan & Sevastopulo, 2017; Paletta & Swanson, 2017). Este

posicionamiento crítico de los oficiales, sumado a que el mismo Trump se ha referido a la OMC como un “desastre”, ha hecho que la retirada de los Estados Unidos de la OMC deje de considerarse una amenaza vacía y poco realista (Bacchus, 2018b; BBC News, 2018; Bown & Irwin, 2019; Donnan, 2017; Stiglitz, 2018). De hecho, cómo muestran los gráficos presentados a lo largo del trabajo, la participación de los Estados Unidos en el régimen multilateral coincide temporalmente con el incremento del déficit comercial, y a partir del año 2000 hasta 2016 los valores deficitarios han aumentado más del doble³¹ (Donnan, 2017; USTR, 2017a), lo que ha alimentado la visión negativa de la administración sobre la Organización.

2.1.1 Los principios, objetivos y prioridades de la PCE hacia la OMC

En los sucesivos reportes de *Trade Policy Agenda* publicados por el USTR durante los años de la administración Trump se encuentran cambios y continuidades en cuanto a los principios y objetivos de la PCE. Con el propósito de avanzar en la dirección planteada por el objetivo general que guía la presente investigación, y a fin de evitar caer en una enumeración exhaustiva de temas que no son pertinentes a la misma, se abordarán exclusivamente aquellos elementos que guarden alguna relación con las acciones tomadas contra los principios de la OMC.

La Agenda de Política Comercial o *Trade Policy Agenda* (TPA en adelante) es un documento anual preparado por el USTR y presentado al Congreso, en cumplimiento de la Sección 163 de la *Trade Act* de 1974, en el que se esboza la agenda de política comercial presidencial (Scherrer & Abernathy, 2017; USTR, 2017a, 2018b, 2019, 2020b).

La TPA de 2017, comienza marcando el descontento y la desilusión de los ciudadanos norteamericanos frente al libre comercio y sus efectos – sentimientos que se tradujeron en el apoyo popular al candidato republicano en las elecciones de 2016 (USTR, 2017a). Asimismo se deja en claro que a partir de la nueva estrategia de política comercial, Washington va a perseguir sus objetivos a través de “negociaciones bilaterales en vez de negociaciones multilaterales”, lo que indica que la OMC será relegada a un segundo plano (USTR, 2017a, p.1, traducción propia). Por

³¹ Ver Gráfico 6.

tanto, sólo algunos principios de la PCE se relacionan con la OMC y la mayoría de ellos, lo hacen de manera indirecta.

A partir de lo enunciado en la TPA, la administración resalta entre los principios claves de la PCE su postura nacionalista defendiendo “la expansión del comercio en una forma más libre y justa para los norteamericanos” y el “fortalecimiento de la base manufacturera y de la habilidad de defenderse a sí mismos” (USTR, 2017a, p.1, traducción propia). Ambos principios dan cuenta de la voluntad de la administración de defender la industria nacional sobre las prácticas comerciales “injustas”, recordando a la retórica de los ochenta, y la fuerte conexión entre economía y defensa, como se verá en el siguiente apartado.

Otro de los principios enunciados en la TPA que se puede relacionar con el marco de la OMC es el que señala la importancia de “la reciprocidad con los socios comerciales” (USTR, 2017a, traducción propia). Este principio se complementa con la voluntad de perseguir un “comercio justo”, es decir, que todas las partes deben jugar bajo las mismas reglas. Si bien los principios de la PCE enunciados en la TPA son consecuentes con las normas OMC, son las políticas formuladas a partir de estos principios las que crean las inconsistencias con las normas y procedimientos del régimen multilateral de comercio, tal y cómo se observará en el siguiente apartado.

A partir de estos principios, la administración presenta los objetivos para la PCE de los Estados Unidos. Aquí, las metas de las políticas de los Estados Unidos se relacionan con la OMC de manera más directa, al referirse implícitamente al accionar del OA de la OMC. Alguno de los objetivos enunciados son: romper con las barreras comerciales injustas que bloquean las exportaciones de los Estados Unidos; asegurar a los propietarios de propiedad intelectual estadounidenses tener la oportunidad de usar y obtener ganancias de su propiedad de manera completa y justa; y resistir los esfuerzos de otros países – o Miembros de cuerpos internacionales como la OMC – de avanzar sobre interpretaciones que puedan disminuir los derechos y beneficios, o bien incrementar las obligaciones sobre los acuerdos comerciales en los cuales los Estados Unidos son parte (USTR, 2017a).

Finalmente, como resultado de principios y objetivos, la administración Trump identifica cuatro grandes prioridades:

“1) defender la soberanía nacional de los Estados Unidos sobre la política comercial; 2) hacer cumplir estrictamente las leyes comerciales de los Estados Unidos; 3) usar todos los recursos posibles de ventaja para incentivar a otros países a abrir sus mercados a las exportaciones estadounidenses de bienes y servicios, y proveer protección y cumplimiento adecuado y efectivo de los derechos de propiedad intelectual; y 4) negociar nuevos y mejores acuerdos comerciales con mercados claves alrededor del mundo” (USTR, 2017a, p.2, traducción propia).

De estas cuatro prioridades, las tres primeras son ataques directos al menos desde el discurso a la OMC y a sus principios. La primera prioridad, que está relacionada fuertemente con el objetivo de resistir los esfuerzos de Miembros de organismos internacionales por aumentar las obligaciones y reducir los derechos de los Estados Unidos, marca la voluntad de enfrentamiento de la administración a través del USTR con el OSD, y su OA, de la OMC. Como se verá en el Capítulo III, los Estados Unidos consideran que el OA se ha extralimitado en sus obligaciones perjudicando a los Estados Unidos al disminuir sus derechos e incrementar sus obligaciones sin la aprobación de los miembros de la OMC.

La segunda de las prioridades, vinculada al hacer cumplir las reglas nacionales, representa un descreimiento en el régimen multilateral basado en reglas y renuncia a uno de los principios fundamentales de la OMC como es la resolución de disputas comerciales a través de su mecanismo de solución de diferencias imparcial. Por último, a través de la tercera prioridad se enfatiza la decisión de privilegiar las negociaciones bilaterales frente a negociaciones las multilaterales a raíz del estancamiento de las negociaciones de Doha, y lograr “nuevos y mejores acuerdos” a través de la amenaza de cerrar los mercados norteamericanos, tal y como lo hizo Reagan en los años 80³².

En la TPA de 2018 nos encontramos con un cambio, el multilateralismo vuelve a enunciarse directamente dentro las prioridades de la PCE. En este documento se establece que la PCE de la administración Trump descansa en cinco grandes pilares, “el apoyo a la Seguridad Nacional (...), el fortalecimiento de la Economía estadounidense (...), la negociación de mejores acuerdos

³² Ver supra Capítulo I, subtítulo 1.1.2 Etapa de Críticas y redefinición.

comerciales (...), la aplicación agresiva de las leyes comerciales de los Estados Unidos (...) y la reforma del sistema multilateral de comercio (...)" (USTR, 2018, p.2, traducción propia).

Nuevamente tres de estos pilares se vinculan – no necesariamente de manera positiva – con el conjunto de reglas y principios de la OMC. En la primera, vuelve a aparecer la relación entre economía y defensa como también la necesidad de preservar la soberanía nacional frente a la política comercial (USTR, 2018b). En este sentido existe una continuación con la TPA del año anterior, ya que, si bien se remarca la necesidad de preservar la soberanía nacional, se concibe que hay órganos internacionales, entre ellos el OA, que están avanzando sobre ella.

Por otro lado, si bien “la negociación de mejores acuerdos comerciales” sigue mostrando el favoritismo por las negociaciones bilaterales, el hecho de que el quinto pilar sea “la reforma y el fortalecimiento” del Sistema Multilateral del Comercio (USTR, 2018b), muestra al menos la voluntad de adaptar la OMC al siglo XXI. Es difícil pensar, no obstante, que esta “reforma y fortalecimiento” de la OMC sea llevada adelante a través de una mayor liberalización. Si este pilar se piensa junto al “apoyo de la seguridad nacional”, puede interpretarse que implica la reforma de la OMC, pero “fortalecimiento de la economía estadounidense”.

El cuarto pilar, referente a “la aplicación agresiva de las leyes comerciales nacionales” parece confirmar lo dicho anteriormente. En el detalle de cómo la administración Trump pretende aplicar sus leyes comerciales, se señalan todos los instrumentos que se usarán – muchos de ellos en desuso desde la creación de la OMC –. Entre ellos, se menciona la Sección 301 y 201 de 1974 como también los derechos compensatorios y los antidumping (USTR, 2018b). El régimen multilateral del comercio permite el uso de derechos antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias bajo ciertas circunstancias, condiciones y procedimientos. Sin embargo, como se observará a continuación, la administración Trump ha puesto en jaque esta serie de condiciones impuestas por las reglas OMC y ha hecho uso de instrumentos nacionalistas retornando al unilateralismo en la adjudicación y solución de disputas comerciales (Brewster, 2018). Nuevamente se observa que lo establecido en las TPA no es necesariamente inconsistente con el régimen multilateral del comercio, pero las políticas efectuadas bajo las premisas de las TPA son las que van en detrimento de los principios de un comercio internacional sin discriminaciones y de la previsibilidad que un mecanismo de solución de diferencias imparcial puede brindarle al entorno comercial internacional.

La TPA de 2019 se estructura en base a tres puntos que la administración considera centrales: el gobierno heredó un sistema comercial con muchos problemas; cumplió con su promesa de hacer que la PCE esté a favor de los trabajadores estadounidenses; y continuará con el re-balance de las relaciones comerciales de los Estados Unidos (USTR, 2019). A partir de lo enunciado en el documento que se titula *“Rebalancing trade to benefit Americans”* se infiere que para la Administración, la OMC ha fallado a la hora de actualizar el conjunto de sus normas a la realidad del siglo XXI por el estancamiento de las negociaciones (USTR, 2019). El estancamiento de las mismas es, según el documento oficial, causado por la deficiencia, por parte de la OMC, para diferenciar entre países en desarrollo; las expectativas erróneas sobre los Miembros que deberían contribuir en los resultados negociados; y principalmente por el “activismo judicial” del Órgano de Apelación que ha llevado a los Miembros a buscar concesiones a través del litigio en vez de la negociación (USTR, 2019).

Este “activismo judicial”, el documento considera, que perjudica más a las economías de mercado, como los Estados Unidos, que a aquellas que no gozan de dicho estatus como la República Popular de China (USTR, 2019). Es por ello que la administración Trump ha actuado en consecuencia, manifestándose en contra del funcionamiento del Órgano de Apelación y haciendo cumplir las leyes comerciales a través de sus propios mecanismos (USTR, 2019).

Si bien “los Estados Unidos continúan comprometidos en cumplir sus compromisos bajo los acuerdos de la OMC” (USTR, 2019, p. 27, traducción propia), la administración Trump rechazará los esfuerzos del Órgano de Apelación por crear nuevos compromisos que nunca fueron negociados ni acordados por los Miembros (USTR, 2019). El documento recita directamente que “[l]os Estados Unidos continúan siendo una nación independiente y que nuestra política comercial será formulada aquí – no en Ginebra” (USTR, 2019, p. 27, traducción propia). A diferencia de la TPA de 2017, en la TPA de 2019 se acusa directamente al OA como órgano que vulnera la soberanía de los Estados Unidos.

En cuanto a las prioridades de la PCE durante el 2019, se evidencia una continuación y consolidación de las enunciadas en los documentos anteriores: la entrada en vigor de los acuerdos ya negociados, el apoyo a la seguridad nacional, la (re)negociación de acuerdos con socios comerciales estratégicos, la continuación de la aplicación de las leyes estadounidenses y el

cumplimiento de los derechos comerciales, y el re-balance de la economía global a través de la disminución de los grandes déficits y superávits comerciales a lo largo del mundo (USTR, 2019).

Las prioridades de la PCE del 2019 en relación a los principios de la OMC son las mismas que en los años anteriores, asumiendo incluso una posición más confrontativa al descartar “la reforma y el fortalecimiento” del sistema multilateral del comercio de la lista de prioridades. Los Estados Unidos consideran que la Organización ha fallado en sus objetivos e incluso está avanzando a través del “activismo jurídico” del Órgano de Apelación sobre la voluntad de los Miembros. Los Estados Unidos han sido los grandes perdedores de la globalización, en general, y en la OMC en particular.

La TPA de 2020 titulada “*Promises made and promises kept*”, es un documento emitido de cara a la campaña electoral y no solo busca presentar la PCE para el año, sino que también resalta los “logros” de la administración en materia comercial. Con el fin de continuar re-balanceando las relaciones con sus socios comerciales, hacer cumplir – agresivamente – las leyes comerciales estadounidenses y continuar respondiendo a las prácticas comerciales injustas como es debido, los objetivos de la administración Trump para el 2020 en materia de PCE no difieren mucho de los enunciados en los documentos previos, y son: 1) Robustecer el cumplimiento por parte de los socios comerciales de los acuerdos de comercio alcanzados; 2) Lograr nuevos acuerdos comerciales con socios importantes; 3) Llevar a cabo nuevas negociaciones con Japón para lograr un acuerdo comercial comprehensivo; 4) Perseguir la Fase II del Acuerdo con China; y 5) Limitar el accionar de la OMC a su propósito original de servir como un foro para que las naciones negocien acuerdos comerciales, que monitoree el cumplimiento de acuerdos y que facilite la resolución de disputas comerciales internacionales (USTR, 2020b).

Cómo mencionamos anteriormente, la TPA del 2020 al corresponder al final del mandato, el USTR le dedica gran parte del reporte a presentar “las promesas cumplidas” por la administración Trump (USTR, 2020b). Entre ellas, hay dos que son pertinentes para la investigación que llevamos adelante porque refuerzan la percepción de la administración sobre la OMC y su accionar hacia ella. En primer lugar, el documento enuncia que “la administración ha cumplido activamente con los compromisos de los acuerdos comerciales y con las leyes comerciales de los Estados Unidos” (USTR, 2020b, p.9, traducción propia). En este punto se enumeran las “victorias” que Washington tuvo frente a sus socios comerciales tanto a través de mecanismos multilaterales, bilaterales y

unilaterales, entre ellas se mencionan las investigaciones y acciones emprendidas bajo la Sección 301 sobre los impuestos a los Servicios Digitales Extranjeros aprobados por Francia y otros países; los aranceles impuestos sobre paneles solares y lavarropas aplicados como salvaguardias bajo la Sección 201; o las victorias obtenidas por los Estados Unidos en el OSD de la OMC³³.

En segundo lugar, el USTR considera que “los Estados Unidos lideraron los esfuerzos por modificar la Organización Mundial del Comercio” (USTR, 2020b, p.13, traducción propia). El apartado comienza diciendo que “los Estados Unidos se han comprometido extensivamente con los Miembros de la OMC en un rango de cuestiones” entre las que se encuentran las preocupaciones sobre el OSD, la implementación de las normas existentes, brindar nuevas ideas y propuestas para reformar la organización y avanzar en negociaciones existentes (USTR, 2020b, p.13 traducción propia).

El documento señala que los Estados Unidos han dirigido la atención a la extralimitación del OA y han tomado acción – a diferencia de las Administraciones anteriores que sólo dejaban las críticas en el ámbito discursivo – bloqueando la elección de nuevos miembros para este órgano y abriendo el debate sobre el rol que debe ejercer el OA (USTR, 2020b). Este posicionamiento de los Estados Unidos es el objeto la presente investigación y será abordado *in extenso* en el próximo capítulo. No obstante, cabe preguntarse si abrir el debate, pero no ofrecer una alternativa puede considerarse como “liderar los esfuerzos por modificar la Organización Mundial del Comercio”.

Por otra parte, el USTR señala que ha impulsado mejoras en la transparencia y el cumplimiento en las obligaciones de notificación a través de una propuesta concreta para poder negociar nuevas reglas (USTR, 2020b). También se señala que los Estados Unidos han propuesto actualizar las normas relativas al Trato especial y diferenciado para que puedan reflejar la realidad económica actual de los Miembros de la Organización, ya que cada Miembro es quien señala su condición de desarrollo (USTR, 2020b). Los avances en las negociaciones sobre pesca y Comercio Digital también se mencionan como ejemplos de liderazgo norteamericano (USTR, 2020b).

Estos puntos mencionados se retoman en una parte posterior del documento donde se asegura que la administración Trump continuará trabajando para lograr una OMC que refleje las realidades

³³ Para consultar cada uno de los puntos ver la *Trade Policy Agenda* de 2020(USTR, 2020b).

económicas actuales y fortalezca las economías de libre mercado a través del liderazgo en los esfuerzos por reformar a la OMC (USTR, 2020b). Asimismo, se promueve una revisión del presupuesto de la OMC – sobre todo teniendo en consideración los sueldos a los miembros del OA – para “asegurar que haya *accountability* y que los gastos reflejen las prioridades de los Miembros” (USTR, 2020b, p.19, traducción propia). En otras palabras, los Estados Unidos presionarán para hacer que la OMC responda a los intereses norteamericanos.

El descontento con la Organización ha sido enunciado ya por las Administraciones anteriores, pero ha sido en vano tal como se expresa en los documentos analizados (USTR, 2019, 2020b). Como consecuencia de ello, es que algunos autores señalan que la administración Trump considera que ha tenido que actuar y ejecutar el mayor viraje de política comercial externa en la historia de los Estados Unidos (Irwin, 2017b; Paletta & Swanson, 2017). En el siguiente apartado se verán cuáles han sido los “ataques” de Trump a la OMC.

2.1.2 Las acciones de la PCE contrarias a los principios de la OMC

A pesar de no haber cumplido con su amenaza de abandonar la OMC³⁴, la administración Trump ha sido fiel a los principios enunciados en la TPA de 2017 pero sus políticas no han sido tan fieles a los principios de la OMC. Algunos autores señalan que en la OMC, “el tradicional liderazgo de los Estados Unidos está faltando, mientras los Miembros batallan por encontrar una forma de avanzar sobre mayor liberalización e integración económica internacional” (Bacchus, 2018b, p.1, traducción propia). A continuación, se presentarán las políticas confrontacionistas de la administración Trump hacia la OMC.

En primer lugar, la delegación estadounidense en la OMC ha demostrado no tener interés en lograr avances en las negociaciones multilaterales³⁵, siendo coherentes con lo enunciado en las TPA de privilegiar acuerdos bilaterales antes que multilaterales. Durante el periodo previo a la Conferencia Ministerial de Buenos Aires de 2017 (en adelante MC11), las expectativas con respecto a la Conferencia y al rol de los Estados Unidos se mantuvieron bajas. Incluso se llegó a

³⁴ Donald Trump ha expresado en diversas entrevistas su intención de abandonar la OMC si esta no corrige su comportamiento y deja de tratar a su país “injustamente” (Bacchus, 2018a; BBC News, 2018).

³⁵ Los Estados Unidos dejaron en claro que no acordarían sobre ningún resultado en reservas públicas de alimentos, desencadenando la negativa de India de cooperar en otras áreas durante la conferencia (Hannah et al., 2018).

considerar como uno de los mayores logros de la MC11 que los Estados Unidos, y en particular el *US Trade Representative* Robert Lighthizer, se hayan sentado en la mesa de negociación a pesar de haberse retirado rápidamente luego de señalar “todo lo que él y el presidente Donald Trump creen que está mal con la OMC” (Bacchus, 2018b, p. 2, traducción propia).

A pesar de contar con la presencia de la delegación de los Estados Unidos, la MC11 fracasó en concretar algún acuerdo multilateral o alguno de otro tipo, o incluso en acordar sobre la declaración final que concluye la conferencia (Bacchus, 2018b; Hannah et al., 2018; Stiglitz, 2018). Una de las razones para que los Miembros no lograsen el consenso sobre la declaración final, fue la insistencia de Lighthizer, en nombre de los Estados Unidos, en excluir cualquier lenguaje de la declaración que colocase a la OMC en el centro de sistema multilateral comercial (Bacchus, 2018b; Hannah et al., 2018). Este tipo de acciones reflejan que la administración Trump no solo no ve a la OMC como un organismo fundamental del multilateralismo comercial, sino que no la consideran como un organismo fundamental en absoluto (Bacchus, 2018b).

Algunos autores señalan que el mayor éxito, el más celebrado y el más inesperado, de la Conferencia fue la adopción de la “Declaración sobre Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres” por 119 Miembros y observadores³⁶ (Hannah et al., 2018; OMC, 2017l). De este suceso, los Estados Unidos, y otros miembros como la India, se mantuvieron al margen (Hannah et al., 2018). Sin embargo, los Estados Unidos sí se sumaron a la coalición de 45 Miembros³⁷ que anunció el comienzo de trabajos exploratorios sobre futuras negociaciones sobre aspectos del *E-Commerce* relacionados al comercio (Bacchus, 2018b). Esta declaración junto a las declaraciones ministeriales (suscritas por parte y no por toda la membresía de la Organización) sobre facilitación de inversiones para el desarrollo y sobre micro, pequeñas y medianas empresas llevaron a Lighthizer a declarar que la “MC11 será recordada como el momento en que se rompió el *impasse* en la OMC. Muchos Miembros reconocieron que la OMC debe perseguir un nuevo inicio en áreas

³⁶ Para acceder al texto de la Declaración y ver los Miembros firmantes (contando a los países de la UE individualmente), visitar: https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/mc11_12dec17_s.htm

³⁷ Para acceder a la Declaración Conjunta sobre comercio electrónico y los miembros firmantes, ver WT/MIN(17)/60 (<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/MIN17/60.pdf&Open=True>)

esenciales, para que aquellos Miembros con ideas afines y sus ciudadanos no sean retenidos por aquellos Miembros que no están listos para actuar” (citado en Hannah et al., 2018).

En segundo lugar, en la PCE de la administración Trump hacia la OMC han predominado los ataques tanto a la estructura institucional como al conjunto de reglas que el régimen multilateral de comercio representa, “amenazando con destrozar el unificado sistema global de comercio” (Bown & Irwin, 2019, p. 1, traducción propia). Brewster (2018), señala que dichos ataques siguen una “estrategia de tres puntas”. La primera punta corresponde al retorno de adjudicación y solución de disputas comerciales unilateralmente; la segunda refiere a la interpretación de la excepción de seguridad nacional dentro de la OMC permitiendo que las preocupaciones económicas califiquen en tal excepción, mientras que la tercera punta que completa la estrategia consta de una ofensiva contra el Órgano de Apelación de la OMC (Brewster, 2018). Una cuarta punta que se podría agregar al planteo de Brewster (2018) es la negativa de la administración Trump, durante los últimos meses del 2020, a apoyar a la candidata favorita de los demás Miembros para ocupar la Dirección General. En este capítulo nos abocaremos al tratamiento de tres de estos ataques, dejando el desarrollo de la ofensiva contra el OA para tratarlo *in extenso* a lo largo del capítulo tres.

2.1.2.1 El retorno del unilateralismo en la adjudicación y solución de disputas comerciales

La vuelta del unilateralismo, muy similar al “unilateralismo agresivo” de la administración Reagan³⁸ (Allee, 2012), a través de

“la imposición unilateral de aranceles adicionales por parte de EEUU justificados en cuestiones de defensa ante disrupciones del mercado, seguridad nacional, incumplimiento de acuerdos internacionales y violación de la propiedad intelectual – específicamente [mediante] la Sección 201 de la Ley de Comercio de 1974, la Sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962, la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 y la Sección 337 de la Ley de Comercio de 1930 – no han hecho otra cosa que estimular a los Estados

³⁸ Las medidas proteccionistas de los años ochenta mostraron ser inefectivas y hasta perjudiciales para la economía en general. Para profundizar en dichos temas ver Irwin (2017a) “Clashing over Commerce: a history of US Trade Policy” e Irwin (2017b) “The false promise of protectionism: Why Trump’s Trade Policy Could Backfire”.

afectados, en particular a China, a responder con medidas retaliatorias que llevaron a una inminente escalada arancelaria” (Romero, 2020, p. 5).

Este accionar que claramente va en contra de los principios y funciones de la OMC, contribuye directamente a la deslegitimación del régimen al ponderar las normas nacionales sobre los acuerdos internacionales. En relación a los principios contrariados por estas acciones confrontativas debemos hacer mención al principio del comercio sin discriminaciones ya que a partir de la aplicación unilateral de aranceles a importaciones de determinados países deja de cumplirse el principio de NMF, mientras que la escalada arancelaria atenta contra el principio de previsibilidad y estabilidad del entorno comercial. En cuanto a las funciones de la OMC, la aplicación de medidas unilaterales genera un *bypass* sobre el mecanismo de solución de diferencias imparcial, tensa las relaciones entre los Miembros y obstaculiza el flujo de intercambios comerciales impidiendo que se ejecuten de manera fluida, previsible y libre.

El unilateralismo estadounidense puso en la mira principalmente a la República Popular de China³⁹, ya que Washington “comenzó imponiendo unilateralmente sanciones comerciales contra China por sus políticas sobre propiedad intelectual, consideradas como ‘prácticas comerciales injustas’” (Brewster, 2018). A continuación, se presentarán una serie de ejemplos de medidas tomadas por la administración Trump que ilustran el retorno del unilateralismo en la adjudicación y solución de disputas comerciales.

En agosto del 2017 la administración Trump inició una investigación sobre las prácticas comerciales injustas de China, bajo la Sección 301. Presentó el informe resultante en marzo de 2018⁴⁰ dónde alegaba que las compañías estadounidenses eran forzadas a formar *join-ventures* con firmas chinas y por tanto estaban obligadas a compartir su tecnología (Bacchus, 2018a; Bown et al., 2018; Schwarzenberg, 2021). Esta práctica las hacía altamente vulnerables frente al robo tecnológico o bien recibían remuneraciones insuficientes por el uso de su propiedad intelectual

³⁹ La República Popular de China es la segunda economía más grande del mundo y el principal rival/socio comercial de los Estados Unidos. El déficit comercial de los Estados Unidos con el “gigante asiático” aumentó más del 300% desde el 2000 hasta el 2015 (USTR, 2017a)

⁴⁰ Para ver el informe del USTR sobre cada investigación, visitar: <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>

(Bown et al., 2018; Schwarzenberg, 2021). Rápidamente Trump anunció la imposición de aranceles sobre importaciones chinas por \$60 mil millones de dólares, aplicados en dos instancias, para el 6 de julio se aplicaron aranceles a las importaciones de bienes de China por el valor de \$34 mil millones de dólares y para el 23 de agosto se aplicaron aranceles por 16 mil millones (Romero, 2020; The White House, 2018). El anuncio, y la imposición de tarifas desencadenó un proceso de ataques, represalias, diálogos y retrocesos entre ambos Estados que derivó en una guerra comercial entre las dos mayores economías del mundo.

Por otro lado, bajo la Sección 201 de 1974 en enero de 2018 el USTR anunció el aumento de aranceles sobre las importaciones de lavarropas y paneles solares (USTR, 2018a). Si bien la medida se aplicaba a la totalidad de importaciones sin importar el origen, el informe se refiere a los productos provenientes de China, sumándose a las medidas antidumping y compensatorias ya existentes (Romero, 2020).

A pesar de haberse centrado en China, el uso de estos instrumentos no se limitó solamente a ella, como lo demuestran los aranceles a las importaciones de lavarropas y paneles solares, sino que durante la administración Trump se colocó a más de treinta países en la lista de vigilancia prioritaria⁴¹ (Goldstein & Gulotty, 2021). Durante los años de la administración Trump se iniciaron cinco investigaciones más bajo la Sección 301 contra la Unión Europea, Francia, Vietnam y los impuestos a los servicios digitales extranjeros adoptados o en consideración por parte de los gobiernos de Austria, Brasil, República Checa, la Unión Europea, India, Indonesia, Italia, España, Turquía y el Reino Unido⁴² (Schwarzenberg, 2021). De todas estas investigaciones, solo dos resultaron en la imposición de aranceles a las importaciones norteamericanas provenientes de China y de la Unión Europea (Schwarzenberg, 2021). Pero en el caso europeo, a diferencia del

⁴¹ Esta es una lista de los países a los que Estados Unidos considera aplicarle sanciones (Goldstein & Gulotty, 2021). A mediados del 2020, 33 países todavía estaban en la lista (Goldstein & Gulotty, 2021).

⁴² La investigación contra China Inició en Agosto de 2017; contra la Unión Europea en Abril del 2019; contra Francia en Julio del 2019; contra los servicios digitales extranjeros adoptados o en consideración por parte de los gobiernos de Austria, Brasil, República Checa, la Unión Europea, India, Indonesia, Italia, España, Turquía y el Reino Unido en julio de 2020; y las dos investigaciones contra Vietnam iniciaron en octubre del 2020 (Schwarzenberg, 2021). Para más información sobre cada investigación ver Schwarzenberg (2021).

chino, este fue basado en la disputa que las partes tenían en el marco del OSD, y el USTR anticipó la aprobación del OSD para tomar represalias frente a su contraparte (Schwarzenberg, 2021).

A través del uso, e incluso de la amenaza de uso, de la Sección 301 de la *Trade Act* de 1974, y de la Super 301 de 1988⁴³ para aplicar las sanciones contra las prácticas comerciales “injustificables, irracionales y discriminatorias”, la administración Trump asestó un golpe contra dos de los principios nodales de la OMC: el compromiso a la resolución multilateral de las disputas comerciales a través de un procedimiento imparcial por una parte, y la contribución a que un sistema de reglas otorgue previsibilidad y estabilidad a los intercambios comerciales (Bacchus, 2018a 2018b; Bown & Irwin, 2019; Brewster, 2018; Donnan, 2017; Goldstein & Gulotty, 2021; Stiglitz, 2018).

Si bien es cierto que los Estados Unidos presentaron casos en el OSD contra China en el marco de la “Guerra Comercial”⁴⁴, el no esperar a una resolución por parte del organismo – que a su vez también estaba siendo víctima de los ataques de los Estados Unidos – es lo que hace que el accionar norteamericano se considere en contra de los principios y funciones de la Organización.

La impugnación de las reglas por quien mucho tiempo ejerció el liderazgo hegemónico dentro del régimen representa el descreimiento por parte los Estados Unidos en el multilateralismo comercial y un retorno forzoso a las prácticas unilateralistas que la Organización debía prevenir (Brewster, 2018). Sin embargo eso no es todo, sino que también daña la legitimidad y credibilidad del régimen para con el resto de los Miembros (Brewster, 2018; Goldstein & Gulotty, 2021; Malawer, 2018).

⁴³ Donnan (2017a) señala que la Sección 301 y la Súper 301 se suponían inhabilitados tras la entrada en vigor de la OMC.

⁴⁴ Ver: DS519: China - Subvenciones a los productores de aluminio primario (https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds519_s.htm); DS542: China - Determinadas medidas relativas a la protección de los derechos de propiedad intelectual (https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds542_s.htm); y DS558: China - Derechos adicionales sobre determinados productos procedentes de los Estados Unidos (https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds558_s.htm)

2.1.2.2 Preocupaciones económicas como materia de Seguridad Nacional

La administración Trump ha hecho uso por primera vez en la historia de la OMC de la excepción por seguridad nacional⁴⁵ para justificar la aplicación de un conjunto de aranceles sobre las importaciones de acero y aluminio, al mismo tiempo que amenazaba hacer lo mismo con los automóviles (Bown & Irwin, 2019; Brewster, 2018; Crowley, 2017; Malawer, 2018). Las Administraciones anteriores evitaron hacer uso de esta excepción por temor a que otros países repliquen el accionar norteamericano y abusen de lo que podría convertirse en una herramienta proteccionista incontenible (Bacchus, 2018b; Bown & Irwin, 2019). De hecho, Bush hijo impuso aranceles para proteger a la industria nacional siderúrgica, pero por el temor mencionado anteriormente se limitó a aplicar los aranceles como salvaguardias⁴⁶ (Brewster, 2018; Crowley, 2017).

Bajo el amparo de la Sección 232 de la “*Trade Expansion Act*” de 1962⁴⁷ y bajo la recomendación del Departamento de Comercio de los Estados Unidos ante la amenaza a la seguridad nacional, en marzo de 2018, el Presidente Trump aplicó aranceles adicionales a las importaciones de acero y al aluminio, de un 25% y un 10% respectivamente (Bacchus, 2018a; Romero, 2020; United States Department of Commerce, 2018). La aplicación de estos aranceles “fue principalmente destinada a sus socios comerciales tradicionales” ya que si bien China se

⁴⁵ El art. XXI del GATT denominado Excepciones relativas a la Seguridad dispone que: No deberá interpretarse ninguna disposición del presente Acuerdo en el sentido de que: a) imponga a una parte contratante la obligación de suministrar informaciones cuya divulgación sería, a su juicio, contraria a los intereses esenciales de su seguridad; b) impida a una parte contratante la adopción de todas las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad, relativas: i) a las materias fisionables o a aquellas que sirvan para su fabricación; ii) al tráfico de armas, municiones y material de guerra, y a todo comercio de otros artículos y material destinados directa o indirectamente a asegurar el abastecimiento de las fuerzas armadas; iii) a las aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional; o c) impida a una parte contratante la adopción de medidas en cumplimiento de las obligaciones por ella contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

⁴⁶ Las salvaguardias son restricciones temporales a las importaciones de un producto, admitidas por la OMC, si dichas importaciones han aumentado en tal cantidad que causa o amenazan causar daño a una rama de la producción nacional (OMC, 2010a).

⁴⁷ El instrumento jurídico en el que se amparó la administración para aplicar estos aranceles fue la Sección 232 de la “*Trade Expansion Act*” de 1962 que le otorga al presidente “la autoridad para imponer restricciones a las importaciones si el Departamento de Comercio encuentra que estas amenazan con dañar una industria doméstica que el gobierno considera vital para la seguridad nacional” (Bown & Irwin, 2019, p. 2).

encuentra entre los principales exportadores de metales del mundo, las importaciones de origen chino ya se encontraban alcanzadas por “altos derechos antidumping y compensatorios en el marco de la OMC” (Romero, 2020, p. 37). Por lo tanto, la imposición de aranceles tuvo mayor impacto en otros países exportadores como Canadá, Brasil, México, Corea del Sur, la Unión Europea, Japón y Rusia (Romero, 2020).

La reacción de los países alcanzados por las medidas no tardó en llegar, presentando disputas formales en la OMC y planeando respuestas en represalias (Romero, 2020). A partir de ello, los Estados Unidos anunciaron una revisión de las medidas y eximieron temporalmente a algunos países de la aplicación de aranceles a través de la negociación de Restricciones Voluntarias a las Exportaciones⁴⁸ como fue el caso de Argentina, Brasil y Corea del Sur (Bown, 2020 citado en Bown & Keynes, 2020; Romero, 2020).

La aplicación efectiva de los aranceles llevó a que los países afectados rechazaran en las reuniones del OSD el argumento de los Estados Unidos de la defensa de seguridad nacional y acusaran a la medida de ser una “salvaguardia encubierta”, procediendo en la adopción de contramedidas e invitando a los Estados Unidos a aplicar el procedimiento dispuesto por la OMC para el establecimiento de salvaguardias⁴⁹ (Romero, 2020). La delegación norteamericana negó que la disposición sea una salvaguarda, defendió su accionar en base a la Sección 232 y al art. XXI del GATT, al mismo tiempo que solicitó el establecimiento de grupos especiales que analizaran las medidas de retorsión que consideraba inconsistentes con las reglas OMC (Romero, 2020).

Si bien el art. XXI del GATT es un instrumento legítimo, la discrecionalidad por parte del Miembro que lo usa implica un golpe duro a la previsibilidad del régimen basado en normas. Así mismo, al eximir de la aplicación de aranceles a un grupo de países también se ataca al principio de nación más favorecida. Por otro lado, tras las declaraciones del Secretario de Comercio Wilbur

⁴⁸ Estos instrumentos eran utilizados, como se vio anteriormente durante la administración Reagan para controlar las importaciones de automóviles de origen japonés.

⁴⁹ El Acuerdo de Salvaguardias dispone en el párrafo 3 de su Art. XII el establecimiento de consultas previas entre el Miembro que quiera aplicar la medida y los demás Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores, con el fin de analizar la información proporcionada, intercambiar opiniones y llegar a un entendimiento. De no establecerse este procedimiento, se considera que se incumple con el principio de NMF y por lo tanto el infractor está obligado a compensar a las partes dañadas por su accionar.

Ross, al considerar que la “seguridad económica es seguridad militar” (Bown & Irwin, 2019; Brewster, 2018), los Estados Unidos le quitan toda la autoridad a la OMC sobre las políticas comerciales de los Estados Unidos, ponderando las leyes nacionales sobre los acuerdos multilaterales y por ende, continúan socavando la legitimidad, credibilidad y previsibilidad del régimen (Brewster, 2018; Malawer, 2018). Queda en evidencia que Trump “parece no comprender el valor del imperio internacional de la ley de un sistema global de comercio basado en reglas” (Stiglitz, 2018, p. 6, traducción propia).

2.1.2.3 El bloqueo a la elección del nuevo Director General

Durante el 2020, la administración Trump asestó un nuevo golpe hacia la credibilidad de la Organización y coronó su política confrontacionista hacia la OMC. La renuncia anticipada del Director General Azevêdo, anunciada en una reunión virtual el 14 de mayo de 2020 y efectivizada el 31 de agosto de 2020, dio comienzo al proceso de selección del nuevo Director General (en adelante DG) (OMC, 2020d, 2020e) lo que generó un nuevo escenario para que los Estados Unidos ejerzan poder y puedan poner en jaque otra de las funciones de la OMC, en este caso la administrativa. El proceso que formalmente comenzó el 8 de junio del 2020 y que contó con 8 aspirantes⁵⁰ a ocupar la cabeza de la OMC (OMC, 2020f) fue dirigido por el *Chair* del Consejo General, el Embajador de Nueva Zelanda David Walker; el *Chair* del OSD, el Embajador de Honduras Dacio Castillo; y el *Chair* del Órgano Revisor de Políticas Comerciales, el Embajador de Islandia, Harald Aspelund. Dicho proceso cumplió con las etapas previstas, hasta que en noviembre solo quedaron dos candidatas, la Dra. Ngozi Okonjo-Iweala de Nigeria y la Ministra Yoo Myung-hee de Corea del Sur (OMC, 2020l). Fue durante esta instancia que los Estados Unidos mantuvieron su apoyo a la candidata de Corea del Sur a pesar de que la mayoría de los Miembros de la Organización mantenía su preferencia por la Dra. Ngozi Okonjo-Iweala (OMC, 2020l).

La negativa de la administración Trump de apoyar a la candidata favorita por la mayoría paralizó el proceso de selección de la nueva DG, obligando a la *troika* de facilitadores a posponer indefinidamente la próxima reunión del Consejo General para el nombramiento de la nueva cabeza

⁵⁰ Para ver todos los candidatos y los detalles del proceso de selección del nuevo DG visitar: https://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/dg_selection_process_e.htm

de la Organización (OMC, 2020m). Una nueva crisis en la OMC, lleva a la organización a un paso más hacia la irrelevancia, corroborando el desinterés de la administración Trump por un régimen multilateral del comercio bajo el dominio de la OMC.

2.2 Reflexiones finales del capítulo

Como se mencionó en la introducción de este trabajo, tanto el presidente Trump como la mayoría de su equipo comparten la percepción del comercio internacional como un juego de suma cero, al mismo tiempo que consideran a la OMC como un “desastre” que perjudica significativamente a los Estados Unidos (Bacchus, 2018; Bown & Irwin, 2019; Donnan, 2017; Donnan & Sevastopulo, 2017; Irwin, 2017b; Koh, 2019; Paletta & Swanson, 2017; Wright, 2019). Es en estos ideales de la elite política en los que encuentran fundamento los principios y objetivos de Política Comercial expresada en las TPA revisadas anteriormente (USTR, 2017a, 2018, 2019, 2020b), y que motivan el accionar confrontacionista frente al mismo régimen que Washington pasó más de medio siglo construyendo. Como se demostró, los Estados Unidos alguna vez supieron liderar con el ejemplo dentro del régimen multilateral de comercio, pero ya no lo hacen (Bown & Irwin, 2019) y “el liderazgo tradicional de los Estados Unidos ha desaparecido – y se echa de menos – en la OMC” (Bacchus, 2018b, p.8, traducción propia).

Aunque discursivamente el USTR enuncie que, durante la administración Trump, los Estados Unidos han liderado los esfuerzos por modificar a la OMC, podemos observar que los lineamientos centrales de la PCE de Washington hacia la OMC se han enfocado más en paralizar las funciones de la Organización y desafiar sus principios antes que en liderar un diálogo constructivo o proponiendo alternativas para superar los diferentes *impasses*. En ese sentido, la administración Trump percibe que la OMC, ya no satisface a los intereses estadounidenses lo que provoca la ausencia del liderazgo de la potencia hegemónica, dos factores que Gilpin reconoce como indispensables para que exista, funcione y perdure un régimen internacional (Gilpin, 2001).

El objetivo de la política comercial confrontacionista, tal como lo indican las TPAs, es mantener la soberanía de los Estados Unidos, hacer cumplir las leyes norteamericanas y si se puede, reformar la OMC para que vuelva a ser funcional a los intereses de los Estados Unidos. Todo esto se ha hecho a través de instrumentos jurídicos nacionales que le han permitido aumentar los aranceles frente a sus socios/competidores comerciales, pero en todos los casos ha habido

respuestas. Aquí entra la última punta de la estrategia confrontacionista de la administración Trump, paralizar el OSD para poder resolver sus disputas unilateralmente y utilizar el poder de su economía a su favor. Los próximos capítulos tienen como objeto analizar las acciones y fundamentos de la PCE de la administración Trump hacia el OSD para evidenciar el cambio de los intereses nacionales estadounidenses a partir de 2016 a través del análisis de factores domésticos y sistémicos.

Capítulo III: La PCE de la administración Trump hacia el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC

El objeto de este capítulo es abordar la ofensiva de la administración Trump hacia el Órgano de Apelaciones de la OMC. Si bien los Estados Unidos a través del USTR han mostrado su disconformidad durante las administraciones anteriores a Trump, es este último quien ha ejecutado de manera consistente los ataques para que el OSD, y el resto de los Miembros, atiendan las preocupaciones norteamericanas. Es importante destacar que a pesar de llevar adelante un proceso de parálisis del OSD a través del bloqueo a las designaciones de los miembros del OA, los Estados Unidos han continuado siendo usuarios activos del OSD.

Para avanzar en el sentido propuesto, se ha decidido dividir el capítulo en tres partes: la evolución de la situación del OA desde 2017 a 2020 y el rol de los Estados Unidos en este proceso, las justificaciones dadas por el USTR con respecto a su ofensiva y una breve conclusión con las ideas centrales del capítulo.

3.1. Cronología de una crisis anunciada: Los Estados Unidos y el Órgano de Apelaciones

3.1.1. Los primeros meses: gestando el bloqueo (enero del 2017 - agosto 2017)

La administración Trump comenzó su gobierno teniendo que afrontar el proceso de selección de dos miembros del OA para reemplazar al Sr. Ricardo Ramírez-Hernández y al Sr. Peter Van den Bossche cuyos segundos mandatos terminarían el 30 de junio de 2017 y el 11 de diciembre de 2017 respectivamente (OMC, 2016, 2017a). Durante la reunión del OSD de enero del 2017, el presidente del Órgano, Embajador Xavier Carim (de Sudáfrica), propuso dos formas de abordar el proceso (OMC, 2017a). La primera “consistía en someter cada vacante a su propio proceso de selección; la otra, en organizar un proceso de selección para ambas vacantes al mismo tiempo con miras a terminar el proceso para finales de junio” (OMC, 2017a, párrafo 11, traducción propia). Para decidir cuál de las dos opciones se tomaría, el presidente del OSD comenzaría consultas con los Miembros (OMC, 2017a).

En la reunión de febrero del OSD, el Embajador Carim señaló que a pesar del apoyo de varias delegaciones a la idea de un solo proceso de selección para cubrir ambas vacantes antes de junio

y dedicar la segunda mitad del año a la preparación de la CM11, dos delegaciones expresaron su preferencia por llevar a cabo procesos separados y una tercera propuso que “el OSD iniciara enseguida un primer proceso de selección para cubrir el puesto que quedaría vacante en junio de 2017 y que se dejara más tiempo para decidir cuándo poner en marcha el segundo proceso para cubrir la otra vacante”(OMC, 2017b). En base a como evolucionaron los hechos, es presumible que está última delegación sea la de Estados Unidos (Lehne, 2019).

En las reuniones de marzo y abril, las consultas continuaron siendo infructuosas incluso ante el cambio del presidente del OSD⁵¹ (OMC, 2017c, 2017d). Desde marzo algunos Miembros de la OMC comenzaron a tomar la palabra para expresar sus preocupaciones ante la demora, considerada injustificada, en el comienzo del proceso de selección (OMC, 2017c, 2017d).

En mayo la tensión dentro del OSD se materializó ante la presentación de dos propuestas: una por parte de la UE y otra por siete países⁵² de América Latina⁵³ (OMC, 2017e). La propuesta de los países de América Latina⁵⁴ “propugnaba que se inicie el proceso de selección correspondiente al puesto del Sr. Ramírez– Hernández y que dicho proceso concluya a tiempo para que el OSD nombre a su sucesor a más tardar el 24 de octubre de 2017” (OMC, 2017e). Por otro lado, la propuesta de la UE⁵⁵ era idéntica a la presentada por los otros Miembros salvo por el hecho de que

⁵¹ El Embajador Xavier Carim (Sudáfrica) fue reemplazado por el Embajador Junichi Ihara (Japón)(OMC, 2017d).

⁵² Los 7 países que presentaron la propuesta fueron Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México y Perú (OMC, 2017e).

⁵³ Es de suma importancia destacar que tanto la UE como los países de América Latina tenían especial interés en solucionar el estancamiento del proceso de selección porque los puestos que quedaban vacantes son los que tradicionalmente ocuparon ambas regiones. Si bien el DSU no establece un criterio regional para elegir a los miembros del OA, y solo se limita a decir en su art. 17.3 que “[l]os integrantes del Órgano de Apelación serán representativos en términos generales de la composición de la OMC”(Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias, 1995); La práctica ha demostrado que Estados Unidos y la Unión Europea siempre han contado con un asiento, China posee uno desde 2008, mientras que los otros siempre se han distribuido entre el resto de Asia, Oceanía, África y América Latina (Condon, 2018).

⁵⁴ Para acceder a la propuesta de los países latinoamericanos visitar: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/DSB/W596.pdf&Open=True>

⁵⁵ Para acceder a la propuesta de la UE visitar: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/DSB/W597.pdf&Open=True>

adicionaba la puesta en marcha del proceso de selección para reemplazar también al Sr. Van den Bossche (OMC, 2017e).

Los Estados Unidos, en respuesta a la proposición europea, alegaron que debido a la

“transición que se estaba produciendo en lo que respecta a su liderazgo político⁵⁶, no estaban en condiciones de respaldar la decisión de iniciar un proceso para proveer un puesto que no quedaría vacante sino hasta diciembre” (OMC, 2017e).

No obstante, el USTR señaló que estaba dispuesto a sumarse al consenso en favor de la propuesta latinoamericana (OMC, 2017e). La UE negó el consenso a la propuesta latinoamericana ya que alegaba no comprender el motivo para separar ambos procesos de selección (OMC, 2017e). La rigidez de ambas posturas hizo que no se logre el consenso requerido por el DSU para que el OSD designe a los nuevos miembros del OA.

La negativa de los Estados Unidos en apoyar la propuesta europea y el rechazo de la UE a la propuesta latinoamericana se repitieron durante las reuniones de junio y de julio (OMC, 2017f, 2017g). Durante la reunión de julio cuando el mandato del Sr. Ramírez-Hernández ya había expirado, México en nombre del grupo latinoamericano, tomó la palabra y le recordó a los Miembros su obligación establecida en el DSU art 17.2 de “cubrir las vacantes en el OA a medida que se produzcan” (Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias, 1995).

En agosto, la situación empeoró ante la renuncia, con efecto inmediato, de Hyun Chong Kim a su cargo en el OA⁵⁷ por ser designado ministro de Comercio en la Rep. De Corea⁵⁸. Esta renuncia dejó al OA con 5 miembros (uno de ellos con sólo cinco meses más de mandato) y por tanto, creó

⁵⁶ Robert Lighthizer accede al mando del USTR el 15 de mayo de 2017.

⁵⁷ La renuncia, que no fue presentada con los 90 días de anticipo que establece la Regla 14 de los Procedimientos de Trabajo del OA, encontró su sustento en el Art. 17.3 del DSU que establece que los miembros del OA “no estarán vinculados a ningún gobierno”.

⁵⁸ El Sr. Hyun Chong Kim fue designado a finales de 2016 tras la negativa de la administración Obama de renovar el mandato al Sr. Chang como se explicó anteriormente (ver supra). El perfil de Hyun era un perfil mucho más político que técnico (ex Ministro de Comercio y embajador coreano ante las Naciones Unidas) lo que parece explicar el visto bueno del USTR bajo la administración Obama (Kuijper, 2017).

la necesidad de comenzar un tercer proceso de selección (OMC, 2017h). Los Estados Unidos tomaron la palabra durante la reunión de agosto para presentar sus preocupaciones en relación a la Regla 15 de los Procedimientos de Trabajo⁵⁹ para el examen en apelación (en adelante Procedimientos de Trabajo), y cuestionaron el *status* legal de los Reportes del OA en dónde continúan interviniendo ex miembros del OA⁶⁰ (OMC, 2017h). En este sentido, los Estados Unidos señalaron que según el DSU, es el OSD quien tiene la responsabilidad de decidir si una persona cuyo mandato ha caducado debe o no debe continuar sirviendo como miembro del OA y no le corresponde al OA tal decisión (OMC, 2017h).

A raíz de ello, los Estados Unidos radicalizaron su postura con respecto a la selección de nuevos candidatos del OA: la prioridad para los Estados Unidos “era que el OSD discutiera y decida como manejar reportes formulados por personas que ya no eran miembros del OA” (OMC, 2017h, párrafo 17, traducción propia). Ante la pregunta de México de si los Estados Unidos seguían apoyando la propuesta de los países latinoamericanos para iniciar al menos un proceso de selección, los Estados Unidos respondieron que el deber del OSD es ocuparse de las cuestiones sistémicas señaladas y que los Estados Unidos tienen una serie de preocupaciones de larga data en relación a la “necesidad crítica que el OSD afirme la autoridad que le asignó el DSU” (OMC, 2017h, párrafo 17, traducción propia). Para los Estados Unidos, avanzar simplemente con el proceso de completar las vacantes del OA, perpetuaría y dejaría sin discutir las preocupaciones que, bajo su consideración, necesitan acciones inmediatas, por lo tanto retiraban su apoyo a la propuesta del grupo latinoamericano (OMC, 2017h).

Como respuesta a la negativa norteamericana, México solicitó consultas al más alto nivel y los buenos oficios del Director General y del Presidente del Consejo General para discutir el proceso de selección de nuevos miembros del OA (OMC, 2017h). El Presidente del OSD por su

⁵⁹ Esta regla permite a un miembro del OA, a pesar de que haya caducado su mandato, continuar atendiendo las apelaciones que hubiesen iniciado y asignándosele previo a su salida, previa autorización del OA y su comunicación al OSD (OMC, 2010b).

⁶⁰ En particular, los Estados Unidos mencionan la Disputa 442 en la que Ramírez-Hernandez y Hyum conforman la División para tratar la apelación. Para acceder a los detalles de la DS 442: Unión Europea — Medidas antidumping sobre las importaciones de determinados alcoholes grasos procedentes de Indonesia; acceder a: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds442_s.htm

parte reconoció que las preocupaciones de los Estados Unidos merecían ser discutidas y propuso iniciar consultas de inmediato (OMC, 2017h).

3.1.2 El bloqueo y el comienzo del *loop* (septiembre 2017 - diciembre 2019)

A partir de la reunión de septiembre del 2017, todas las reuniones ordinarias del OSD presentan una serie de patrones comunes en relación al inicio del proceso de selección de nuevos candidatos para el OA y la postura norteamericana, a saber, el intento de los presidentes del OSD por establecer un mecanismo de consultas efectivo entre los Miembros; la presentación de una propuesta para lanzar el proceso de selección de Miembros del OA para cubrir las vacantes, la negativa norteamericana y la presentación de sus “preocupaciones sistémicas ante el funcionamiento del OA”; y por último las declaraciones de los demás Miembros con respecto al *impasse*.

3.1.2.1 Las consultas fallidas

Una constante en todas las reuniones fueron los intentos de los distintos presidentes del OSD⁶¹ por solucionar la crisis por medio del establecimiento mecanismos de consultas informales y la exhortación a los Miembros a ser más flexibles y creativos a la hora de resolver el estancamiento del proceso de selección de nuevos miembros del OA⁶².

A pesar de sus esfuerzos, los mecanismos de consultas no pudieron evitar que el OA quede inutilizado. En mayo de 2018 la Presidenta del OSD anunció al órgano que el 30 de septiembre del 2018 se vencía un nuevo mandato en el OA, y que cuyo titular, el Sr. Shree Baboo Chekitan Servansing había notificado sus intenciones de renovar su cargo (OMC, 2018e). Sin embargo, en septiembre la Presidenta del OSD tuvo que comunicar el resultado negativo de las consultas

⁶¹ El Embajador Junichi Ihara (Japón) ocupó el cargo hasta marzo de 2018 para luego ser reemplazado por la Embajadora Sunanta Kangvalkulkij (Tailandia). Posteriormente, en marzo de 2019 la presidencia del OSD pasó al Embajador David Walker (Nueva Zelanda) (OMC, 2019a).

⁶² Para más detalles ver OMC, 2017j, 2017k, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2018f, 2018g, 2018h, 2018i, 2018j, 2018k, 2018l, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019f, 2019g, 2019h, 2019i, 2019j, 2019k, 2019l, 2019m.

realizadas con los miembros desde mayo para la renovación del mandato del Sr. Servansing (OMC, 2018h), por lo que en septiembre se sumó una cuarta vacante dentro del OA⁶³.

David Walker (Nueva Zelanda), quien ofició de facilitador en los debates del proceso informal puesto en marcha por el presidente del Consejo General, tampoco tuvo éxito en evitar la crisis. A pesar de haber presentado el 15 de octubre el proyecto de Decisión del Consejo General sobre el funcionamiento del Órgano de Apelación, basado en las propuestas presentadas por los Miembros y los debates mantenidos en el proceso informal (OMC, 2019k, 2019l), en la reunión de diciembre del OSD se declaró efectiva la paralización del OA ya que desde el

“10 de diciembre, el Órgano de Apelación se redujo a un miembro al expirar el segundo mandato de dos de los tres miembros restantes. El Órgano de Apelación, integrado normalmente por siete miembros, ya no cuenta con el mínimo de tres miembros necesarios para entender en nuevas apelaciones”(OMC, 2019m párrafo 1).

3.1.2.2 La voluntad del resto

Ante el cambio de la postura norteamericana evidenciada en agosto del 2017, y la insistencia en que no acompañarían las propuestas para cubrir las vacantes del OA a menos que se atendieran sus preocupaciones sistémicas (OMC, 2017i), el grupo de los países latinoamericanos y la UE presentaron propuestas casi idénticas para iniciar un único proceso para cubrir las tres vacantes, unificándolas en noviembre del 2017 en una propuesta conjunta⁶⁴(OMC, 2017k).

⁶³ A los lugares vacantes dejados por las salidas de Ramírez-Hernández (30 de junio de 2017) y Hyun (1 de agosto de 2017), se sumó el de Van den Bossche el 11 de diciembre del 2017.

⁶⁴ La propuesta conjunta comenzó siendo respaldada por 25 Miembros para terminar siendo apoyada por 93 miembros en diciembre de 2019 y 97 Miembros en diciembre del 2020. Para acceder a la propuesta visitar https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=252364,251578,250293,249527,248090,245255,244608,243206,241536,240077&CurrentCatalogueIdIndex=9&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True

México se convirtió en vocero de un número cada vez mayor de Miembros, y habitual presentador de la propuesta conjunta para iniciar los procesos de selección en simultáneo de todas las vacantes del OA, actualizando en cada reunión las fechas de inicio y plazos⁶⁵.

3.1.2.3 Un “no” rotundo

Los Estados Unidos, a pesar de que mantuvieron consultas con algunos Miembros y con el presidente del Órgano, se negaron sistemáticamente a apoyar las propuestas de inicio del proceso de selección de miembros a menos que se atendiera una lista, que se incrementaba con el correr del tiempo, de lo que ellos llamaron “preocupaciones sistémicas y de larga data sobre el funcionamiento del OA”⁶⁶.

Las réplicas, ya mencionadas, a la Regla 15 de los Procedimiento de Trabajo del OA , trajeron consigo, en septiembre de 2017, la negativa a reconocer al reporte del OA sobre la Disputa 442 como un reporte del OA según los términos del DSU (por la participación de Ramirez- Hernandez y Hyum en su redacción), y considerando por tanto, que no está sometido a la regla del “consenso negativo” (OMC, 2017i)⁶⁷.

En junio de 2018 los Estados Unidos alegaron que el OA ha ignorado el mandato del DSU con respecto al *deadline* de 90 días para presentar sus reportes, extendiéndose a un promedio de 163 días a partir de mayo de 2014 (OMC, 2018f). Mientras que en agosto del mismo año agregaron que los reportes del OA se han pronunciado sobre cuestiones de hecho a pesar de que el párrafo 6 del art. 17 del DSU limite su accionar estrictamente a las cuestiones de derecho (OMC, 2018h). Ese mismo mes, los Estados Unidos justificaron su rechazo a la re-designación del Sr. Servansing, no por una cuestión personal sino por una cuestión de principios (OMC, 2018h). En su intervención los Estados Unidos no solo se refirieron a todas sus preocupaciones ya mencionadas (a saber la Regla 15, a la demora de los paneles del OA más allá del plazo de 90 días y al pronunciamiento

⁶⁵ Para más detalles ver OMC, 2017j, 2017k, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2018f, 2018g, 2018h, 2018i, 2018j, 2018k, 2018l, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019f, 2019g, 2019h, 2019i, 2019j, 2019k, 2019l, 2019m.

⁶⁶ Para más detalles ver OMC, 2017j, 2017k, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2018f, 2018g, 2018h, 2018i, 2018j, 2018k, 2018l, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019f, 2019g, 2019h, 2019i, 2019j, 2019k, 2019l, 2019m.

⁶⁷ A pesar de los miramientos de los Estados Unidos, el reporte fue adoptado por el OSD (OMC, 2017i).

sobre cuestiones de hecho) como formas en las que el OA hace caso omiso a las normas OMC, sino que también mencionaron como extralimitaciones que el OA ha “emitido opiniones consultivas sobre cuestiones que no eran necesarias para resolver una diferencia” y que ha “afirmado que los grupos especiales debían atenerse a sus informes aunque en la OMC no existe un sistema de precedentes” (OMC, 2018h, párrafo 36). Todas estas razones demostraban como, bajo la visión de los Estados Unidos, el OA

“abusaba de las facultades que se le habían conferido en el marco del sistema de solución de diferencias, socavaba la legitimidad del sistema y dañaba los intereses de todos los Miembros de la OMC que se preocupaban por el cumplimiento de los acuerdos tal y como fueron negociados y convenidos” (OMC, 2018h, párrafo 37).

Estos nuevos reclamos fueron desarrollados en las intervenciones de los Estados Unidos en las reuniones del OSD de octubre del 2018 (OMC, 2018i) y diciembre del 2018 (OMC, 2018l), respectivamente.

Recién en julio de 2019 los Estados Unidos realizaron una nueva declaración en la que agregaron la necesidad de aumentar la transparencia del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC (OMC, 2019f). Bajo este punto de vista, los Estados Unidos “habían ofrecido formalmente abrir al público todos los procedimientos de los grupos especiales en los que era parte e invitando a todos los demás Miembros a hacerlo posible” (OMC, 2019f, párrafo 13). En octubre del 2019, los Estados Unidos hicieron una declaración en relación al art. 6.2 del DSU, sobre el cual, el OA había adoptado una interpretación errónea, exigiéndole al Miembro “que explicara ‘cómo o por qué’ se consideraba que la medida en litigio infringía las normas de la OMC” (OMC, 2019k, párrafo 19). Durante la reunión de noviembre, los Estados Unidos presentaron sus inquietudes con respecto a la remuneración de los miembros del OA y ex miembros del OA que siguen involucrados por la Regla 15 de los Procedimientos de Trabajo, agregando el último ingrediente al bloqueo que inutilizó el OSD (OMC, 2019l).

3.1.2.4 A declaraciones adversas, oídos sordos

Finalmente, el último patrón que encontramos en las reuniones del OSD es la intervención de diferentes Miembros, algunos intentando comprometer a los Estados Unidos escuchando sus preocupaciones y proponiéndole a este que presente las reformas que pretendía alcanzar, mientras

que otros consideraban que ambos temas debían discutirse por separado sin vinculación alguna, ya que era una obligación del OSD llenar las vacantes del OA a medida que se iban produciendo⁶⁸.

Cada una de las intervenciones de los Estados Unidos que introducía nuevas “preocupaciones sistémicas” ocasionó réplicas de los demás Miembros, los cuales en su mayoría demostraron no coincidir con las interpretaciones norteamericanas, por más que reconozcan sus propias preocupaciones sobre ciertos puntos⁶⁹. El gran número de Miembros que apoyaron la propuesta conjunta para iniciar el proceso de selección de candidatos evidenció la falta de apoyo a la posición de los Estados Unidos. Siguiendo los resultados de la investigación de Fiorini et al. (2019) y la falta de declaraciones públicas a favor de la postura estadounidense, podemos inferir que hay una alta posibilidad de que aquellos Miembros que no han demostrado su apoyo ni a la propuesta conjunta ni al bloqueo estadounidense es porque consideran que la batalla que se está librando sobre el OA no los involucra directamente por su escaso – o incluso nulo – uso del mecanismo.

3.1.3. Parálisis del OA y el limbo legal de las disputas (enero del 2020 - diciembre del 2020)

Una vez efectivizada la parálisis del OA, y por tanto la imposibilidad del Órgano de trabajar sobre nuevas apelaciones, el Sistema de solución de diferencias de “dos partes” quedó trunco. A partir de este momento al apelar los reportes de los Paneles Especiales, las disputas ingresaron a un limbo legal en el que el OSD se volvió incapaz de adoptar dichos reportes y por tanto cada disputa apelada quedaba inconclusa. Durante el 2020, cinco disputas ingresaron a este limbo legal, en el que ya encontraban otras once que no habían podido ser asignadas por la falta de miembros, y el exceso de casos atendidos por los que aún restaban, en el OA⁷⁰.

A lo largo de las reuniones del OSD del 2020, que se vieron afectadas por la irrupción de la pandemia de COVID– 19, los Estados Unidos siguieron oponiéndose fervientemente a iniciar el

⁶⁸ Para más detalles ver OMC, 2017j, 2017k, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2018f, 2018g, 2018h, 2018i, 2018j, 2018k, 2018l, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019f, 2019g, 2019h, 2019i, 2019j, 2019k, 2019l, 2019m.

⁶⁹ Para más detalles ver OMC, 2017j, 2017k, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2018f, 2018g, 2018h, 2018i, 2018j, 2018k, 2018l, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019f, 2019g, 2019h, 2019i, 2019j, 2019k, 2019l, 2019m.

⁷⁰ Para ver la lista de disputas pendientes visitar: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/appellate_body_s.htm

proceso de selección de Miembros del OA para cubrir las seis vacantes⁷¹. La República Popular de China señaló en la reunión de septiembre que la parálisis del OA y por lo tanto, la ineficacia del OSD podía ocasionar un desincentivo para que los Miembros negocien nuevas reglas en el marco de la OMC (OMC, 2020j). Ante la intervención, los Estados Unidos recalcaron que

“estaban decididos a llevar adelante una verdadera reforma de la OMC, y que los Miembros debían asegurarse de que el sistema de solución de diferencias de la OMC reforzase la OMC; fuese esencial para las funciones de negociación y vigilancia de la OMC, y no menoscabase esas funciones extralimitándose y colmando lagunas” (OMC, 2020j, párrafo 25).

Lo curioso es que para los Estados Unidos es el “activismo jurídico” del OA lo que genera el desincentivo para las negociaciones y no la ineficacia del sistema de solución de diferencias como lo plantea la delegación china.

Por otra parte, en la reunión de junio la UE, en nombre de 21 Miembros⁷² presentó el nuevo procedimiento⁷³ de apelación alternativo que se había anunciado el 30 de abril, denominado Procedimiento Arbitral Multipartito De Apelación Provisional (en adelante MPIA por sus siglas en inglés), amparado en el art. 25 del DSU (OMC, 2020g). Este procedimiento temporal – se prevé que deje de utilizarse una vez que el OA esté operativo nuevamente – busca permitirles a los “participantes mantener un sistema de solución de diferencias en dos etapas, al posibilitar las apelaciones en las diferencias en las que son parte” (OMC, 2020g, párrafo 35). Los Estados Unidos se negaron a participar al concebir que dicho mecanismo “incorporaba y exacerbaba algunas de las peores prácticas del Órgano de Apelación” (OMC, 2020f, párrafo 37). El MPIA se volvió operativo el 31 de julio (European Commission, 2020) sin embargo no alcanzó el grado de adhesión necesario para poder persuadir a los Estados Unidos para que decidan levantar el bloqueo.

⁷¹ Para más detalles ver OMC, 2020a, 2020b, 2020c, 2020g, 2020h, 2020i, 2020j, 2020k, 2020n.

⁷² Los 21 Miembros son Australia; el Brasil; el Canadá; China; Chile; Colombia; Costa Rica; Guatemala; Hong Kong, China; Islandia; México; Noruega; Nueva Zelandia; el Pakistán; Singapur; Suiza; Ucrania; la Unión Europea; y el Uruguay.

⁷³ La UE ya había presentado un procedimiento provisional junto a Canadá en septiembre del 2019 (OMC, 2019i)

Si bien los Estados Unidos continuaron firmes en su postura con respecto a la parálisis del OA y al establecimiento de mecanismos alternativos para llevar adelante las apelaciones, continuaron haciendo uso del OSD, presentando disputas y decidiendo apelar decisiones, tal y cómo lo señalamos al principio del capítulo. Es en este marco en el que cobran sentido las visiones de la administración enunciadas anteriormente sobre el comercio como un juego de suma cero (Bacchus, 2018b; Bown & Irwin, 2019; Donnan, 2017; Donnan & Sevastopulo, 2017; Irwin, 2017b; Koh, 2019; Paletta & Swanson, 2017; Wright, 2019). Con un OSD paralizado, los Estados Unidos han logrado inutilizar el sistema de solución de diferencia cuasi-judicial de la OMC para volver a uno más diplomático como era en los tiempos del GATT, pasando de una negociación basada en reglas a una basada en poder (Condon, 2018; Hoda, 2021; Hoekman & Mavroidis, 2019; Lehne, 2019).

3.2. Los argumentos del ataque: Ocho razones contra el Órgano de Apelaciones

Una vez revisada la cronología de la crisis, es momento de avanzar sobre algunos de los motivos que enuncian los Estados Unidos para justificar su accionar contra el OA. Es necesario en este punto marcar una diferencia entre las críticas incendiarias del presidente Trump, muchas veces infundadas, y las “preocupaciones sistémicas y de larga data” enunciadas por el USTR, siendo estas últimas el objeto de análisis del presente apartado.

Mientras que Donald Trump en su entrevista con Lou Dobbs en FOX Business, declaró que los Estados Unidos han perdido casi todos los casos presentados en el OSD “porque tenemos menos jueces que otros países” y a raíz de que la “OMC fue diseñada para aprovecharse de los Estados Unidos” (Donald Trump citado en Bacchus, 2018a, pág. 5, traducción propia)⁷⁴; el USTR publicó un documento titulado “*Report on the Appellate Body of the WTO*” dónde en 174 páginas enuncia todas las formas en las que los Estados Unidos consideran que el OA se ha desviado del mandato establecido por los Miembros en el DSU y las consecuencias de esos errores sobre todo

⁷⁴ Cada uno de estos aspectos son falsos ya que, 1) al igual que el resto de los Miembros, los Estados Unidos en las disputas que no se resuelven a través de consultas, suelen ganar en las que se presentan como demandante y perder en aquellas en las que son demandados (Farley, 2017; Schott & Jung, 2019); 2) en la primera instancia de la disputa los panelistas resultan de una lista de personal idóneo aprobada por la OMC evitando cualquier conflicto de intereses (Farley, 2017), en el OA, el DSU no establece un criterio regional para elegir a los miembros, sin embargo, la práctica ha demostrado que Estados Unidos y la Unión Europea siempre han contado con un asiento (Condon, 2018) 3) uno de los principales arquitectos de la OMC fueron los Estados Unidos (Bacchus, 2018a) y fue diseñada precisamente en un escenario en el que los Estados Unidos eran la potencia hegemónica tal cómo se indicó en el Capítulo I.

el régimen multilateral del comercio. Para el USTR los avances del OA sobre las disposiciones del DSU han convertido a la OMC en un foro de litigios más que en un foro de negociaciones (USTR, 2020a) y son dichos avances, los que han ocasionado un “activismo judicial”⁷⁵ (Ala’i, 2019; Bahri, 2019; Condon, 2018; Goldstein & Steinberg, 2007; Lehne, 2019) que desincentiva a los Miembros a lograr acuerdos a través de las rondas de negociación.

Ciertas cuestiones procedimentales del OA y el “activismo judicial” por parte del mismo son algunas de las razones que, según lo declarado por el USTR, explican la ofensiva de los Estados Unidos hacia dicho órgano. Si bien la mayoría de estas preocupaciones con respecto al funcionamiento del órgano han sido enunciadas en las reuniones del OSD por los Estados Unidos y, por ende, presentadas en el apartado anterior, es en los párrafos siguientes que las abordaremos en mayor profundidad.

3.2.1 Los ocho miramientos hacia el OA

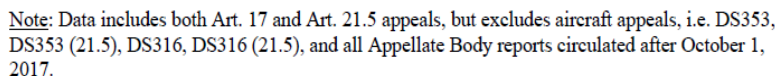
En febrero del 2020 el USTR publicó un “*Report on the Appellate Body of the WTO*” dónde se enuncian todas las formas en las que los Estados Unidos consideran que el OA se ha desviado del mandato establecido por los Miembros en el DSU y las consecuencias de esos errores sobre todo el régimen multilateral del comercio.

En primer lugar, los Estados Unidos alegan que el OA ha fallado sistemáticamente desde 2011 en cumplir con lo dispuesto en el Art. 17.5 del DSU⁷⁶ con respecto al plazo de 90 días para expedir el reporte de apelación. El punto de inflexión es marcado por el USTR en 2011 cuando el OA empezó a tardar más de 90 días en emitir su reporte sin la notificación ni consentimiento de las partes en la disputa (USTR, 2020a). Desde 2011 hasta 2014 la duración promedio de las

⁷⁵ Bahri (2019) entiende por activismo judicial en dos sentidos; el primero refiere al hecho de que los jueces hagan leyes y por tanto “*legislating from the bench*” (pág. 8); y el segundo refiere a la desviación del poder judicial de las reglas establecidas.

⁷⁶ “Por regla general, la duración del procedimiento entre la fecha en que una parte en la diferencia notifique formalmente su decisión de apelar y la fecha en que el Órgano de Apelación distribuya su informe no excederá de 60 días. Al fijar su calendario, el Órgano de Apelación tendrá en cuenta las disposiciones del párrafo 9 del artículo 4, si procede. Si el Órgano de Apelación considera que no puede rendir su informe dentro de los 60 días, comunicará por escrito al OSD los motivos del retraso, indicando el plazo en el que estima que podrá presentarlo. En ningún caso la duración del procedimiento excederá de 90 días” (Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias, 1995).

Gráfico N°9: “La duración promedio de las apelaciones ha aumentado en casi un 50% desde la notificación de la apelación a la DS399 entre febrero de 1996 a febrero 2017” – Fuente: *Report on the Appellate Body of the WTO*” – (USTR, 2020a).



Los Estados Unidos señalan que la Regla 15 ha permitido que ex miembros del OA continúen trabajando en apelaciones por más de un año, y por ende, cobrando un sueldo significativo sin la autorización de los Miembros de la OMC (USTR, 2020a). Para el USTR, esta práctica está íntimamente relacionada con el punto anterior ya que genera un conflicto de intereses: un ex

miembro del OA continuará recibiendo su pago mientras la apelación no sea resuelta (USTR, 2020a).

Por otro lado el gran número de apelaciones resueltas por ex miembros del OA, que han continuado sus funciones bajo la Regla 15 de los Procedimientos de Trabajo, según los Estados Unidos, carecerían del status legal de reporte de apelación ya que no ha sido formulado formalmente por tres miembros del OA con mandatos vigentes (USTR, 2020a).

En tercer lugar, el informe considera que los pronunciamientos del OA sobre cuestiones de hecho en las apelaciones son una violación directa del art. 17.6 del DSU⁷⁷. En un gran número de casos, el OA ha justificado su accionar alegando la falta de sustento en los reportes de los paneles especiales, requerida en el Art. 11 del DSU⁷⁸, cosa que según los Estados Unidos carece de fundamento (USTR, 2020a).

Otro atropello a las normas OMC según el reporte, es que el OA interpreta las leyes domésticas de los Miembros como “cuestiones legales” y por tanto sujetas a su escrutinio; cuando en realidad el USTR señala que las leyes domésticas en el Sistema OMC corresponden a cuestiones de hecho (USTR, 2020a).

En cuarto lugar, el USTR señala que el OA se ha extralimitado al realizar opiniones consultivas sobre cuestiones no necesarias para resolver una disputa (USTR, 2020a). Esta práctica va en contra de lo establecido en el Art. 3.7 del DSU que explicita que “[e]l objetivo del mecanismo de solución de diferencias es hallar una solución positiva a las diferencias” (Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias, 1995). Es en base a esto que los Estados Unidos señalan que el objeto del OSD no es crear normas, tarea que

⁷⁷ “La apelación tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe del grupo especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste” (Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias, 1995).

⁷⁸ “(...)Por consiguiente, cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos y formular otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados” (Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias, 1995).

está atribuida exclusivamente a la Conferencia Ministerial y al Consejo General por el art. IX:2 del Acuerdo de la OMC (USTR, 2020a).

En quinto lugar, el informe refiere a la declaración del OA en 2008, sobre que los paneles deben considerar las interpretaciones de sus reportes como vinculantes en la ausencia de razones convincentes (*cogent reasons* en inglés) (USTR, 2020a). Para el USTR, esta práctica va en contra de las reglas OMC ya que atenta contra el derecho exclusivo de los Miembros a crear normas y adoptar interpretaciones de las ya existentes en el marco de la Conferencia Ministerial y del Consejo General (USTR, 2020a).

Bajo una errónea lectura del Art. 32 del DSU que atribuye al OA la tarea de garantizar seguridad y predictibilidad en el sistema de solución de diferencias, la decisión de considerar a los reportes como precedentes vinculantes hace que, según el USTR, el OA pueda crear obligaciones adicionales para los Miembros más allá de lo previsto por los acuerdos cubiertos por el OSD (USTR, 2020a). El USTR considera que el OA creando precedentes, “ha buscado expandir su propio poder y ha arrebatado de los Miembros la autoridad para determinar el significado de los acuerdos de la OMC” (USTR, 2020a, p. 62, traducción propia). Además, el hecho de que el término “razones convincentes” no aparezca en ningún acuerdo de la OMC y el que no haya sido correctamente definido, evidencia la extralimitación por parte del OA sobre sus bien delimitadas tareas asignadas en el DSU (USTR, 2020a).

En sexto lugar, los Estados Unidos señalan la decisión del OA de omitir recomendaciones cuando la práctica que suscitó el establecimiento del panel ha expirado o ha sido modificada por parte del denunciado (USTR, 2020a). Para el USTR, la discrecionalidad con la que el OA emite o no recomendaciones va en contra del art. 19.1 del DSU que marca la obligatoriedad de la recomendación una vez que el OA ha concluido el proceso (USTR, 2020a). Según el reporte, la discrecionalidad del OA a este respecto puede ocasionar consecuencias negativas, entre ellas forzar a los Miembros a “presentar innecesarias y adicionales disputas con el fin de obtener la recomendación a la que tienen derecho según los acuerdos de la OMC” (USTR, 2020a, p. 64, traducción propia).

En séptimo lugar, el USTR considera que el OA ha sobrepasado su autoridad opinando sobre la autoridad y el funcionamiento de otros órganos de la Organización como el Conferencia

Ministerial, el Consejo General y el OSD (USTR, 2020a). En el informe se examinan una serie de intervenciones del OA sobre la autoridad de otros órganos y se sostiene que “la interferencia del OA sólo puede conducir a la confusión, la incertidumbre legal y a posiciones contradictorias entre otros órganos de la OMC y el OA (USTR, 2020a, p. 69, traducción propia).

Finalmente en octavo lugar, Estados Unidos señala que el OA ha considerado decisiones tomadas fuera del marco establecido por el art. IX:2 del Acuerdo de la OMC como interpretaciones autorizadas de los acuerdos de la Organización (USTR, 2020a). La consideración, que según el USTR es errónea, de “acuerdos posteriores” por parte del OA a decisiones tomadas fuera del Consejo General o de la Conferencia Ministerial “crea confusión, causa decisiones erróneas en el OSD, y evita que los Miembros acuerden sobre documentos bajo el temor de que luego el OA lo trate como equivalente a una interpretación autorizada” (USTR, 2020a, pág. 74, traducción propia).

Extralimitaciones del OA según la administración Trump

1. Incumplimiento del plazo de 90 días para emitir el reporte de apelación establecido por el art. 17.5 del DSU.
2. Violación de los derechos de los Miembros a partir de la Regla 15 de los Procedimientos de Trabajo al permitir que ex Miembros del OA sigan trabajando en disputas iniciadas previamente a su salida.
3. Pronunciamiento sobre cuestiones de hecho en violación del Art. 17.6 del DSU.
4. Emisión de opiniones consultivas en violación del art. 3.7 del DSU.
5. Tratamiento los reportes previos del OA como vinculantes.
6. Omisión de recomendaciones cuando la práctica contraria a las normas OMC que suscitó el establecimiento de la disputa ha expirado o ha sido modificada en violación del art. 19.1 del DSU.
7. Emisión de opiniones sobre el funcionamiento de otros órganos de la OMC.
8. Consideración de decisiones fuera del marco establecido por el art. IX:2 del Acuerdo de la OMC como interpretaciones autorizadas de los acuerdos de la Organización

CUADRO N°1
Elaboración propia

Todas estas extralimitaciones están íntimamente relacionadas unas con otras y persiguen, según el USTR, el fin de aumentar la propia autoridad del OA. Para los Estados Unidos, el OA al ignorar los plazos máximos establecidos por el DSU y al permitirse pronunciar opiniones consultivas; contribuye a la falta de transparencia en el proceso de solución de diferencias y atenta a la credibilidad del reporte de apelación (que en muchos casos, además, ha sido redactado por ex miembros del OA bajo la Regla 15 del Procedimientos de Trabajo) ya que los Miembros no estarían obligados a obedecerlos por incumplir el DSU (USTR, 2020a).

Por otro lado, el USTR señala que la falta de autoridad del OA para revisar cuestiones de hecho, y la consiguiente creación de tal autoridad por parte del OA a través de sus acciones ha agregado complejidad, duplicación y retrasos en las disputas de la OMC (USTR, 2020a). La creación de las “Apelaciones bajo el Artículo 11” han hecho que el número de apelaciones incremente significativamente y por lo tanto el trabajo para el OA también lo haga, contribuyendo al incumplimiento de los plazos estatuidos en el DSU (USTR, 2020a). A partir de estas prácticas el OA ha desdibujado sus facultades en cuanto a las cuestiones sobre las que puede pronunciarse y sobre las que no, agregando complejidad a todas las disputas donde “cada parte de la disputa puede ahora desafiar a través de la apelación, cada aspecto de los hallazgos de los paneles especiales” (USTR, 2020a, p. 46, traducción propia).

Al expedirse sobre cuestiones adicionales, que no aportan en la solución de las disputas, el OA afecta, según los Estados Unidos, el correcto funcionamiento del mecanismo: aumenta la longitud y complejidad de los reportes y por ende, también el tiempo necesario para expedir el reporte; puede generar confusión e incertidumbre legal entre los Miembros, pero también puede agregar o disminuir los derechos y las obligaciones de los Miembros – sin ningún tipo de *accountability*⁷⁹ – ; y sobre todo, al expedirse sobre cuestiones que no le competen y en las que las partes pueden no estar completamente comprometidas se corre el riesgo de no tomar en cuenta todos los aspectos de los temas involucrados (USTR, 2020a).

⁷⁹ El USTR señala que este tipo de prácticas perjudica a los regímenes democráticos y a la representación popular ya que el OA al “tomar de los Miembros la autoridad de realizar una interpretación autorizada de los acuerdos de la OMC y adoptar interpretaciones de los resultados de los acuerdos transfiere el poder desde los Miembros que rinden cuentas a sus ciudadanos hacia individuos anónimos que no rinden cuentas ni a la OMC ni a sus Miembros” (USTR, 2020a, p. 53, traducción propia).

3.3. Reflexiones finales del capítulo

A lo largo de este capítulo hemos sido capaces de ver cómo ha ido evolucionando la estrategia de la administración Trump con respecto a su posicionamiento en el OA. En un principio su bloqueo parecía estar dirigido a la propuesta europea para reemplazar al Sr. Van den Bossche, pero la situación rápidamente derivó en un bloqueo total a los procesos de selección de candidatos. El viraje de la política coincide con la etapa identificada por Wright (2019), y ya referenciada en la Introducción, de política externa unilateralista por parte de la administración Trump. El accionar estadounidense es contrario, como lo fue señalando la delegación mexicana (en nombre de un grupo cada vez mayor de Miembros), a la obligación de los Miembros de cubrir las vacantes del OA a medida que surgen.

De esta manera, las reuniones mensuales del OSD se convirtieron en el escenario en el que los Estados Unidos desde agosto de 2017 fueron presentando una a una sus “preocupaciones sistémicas” con respecto al funcionamiento del Órgano de Apelación, y lentamente lo tomaron como “rehén” (Bahri, 2019; Kuijper, 2017). La descripción de la crisis nos permite evidenciar un correlato entre las declaraciones, el marco de ideas de la administración Trump y su accionar en el OSD. Por otra parte, el bloqueo del OA, pero la continuación de la presentación de disputas en el OSD marca la pauta de que los Estados Unidos bajo esta administración están dispuestos a usar el poder de su economía a la hora de resolver las disputas más que depender de un tribunal imparcial e institucionalizado, o en otras palabras de un régimen basado en normas.

El accionar norteamericano descrito a lo largo del capítulo reafirma los hallazgos del capítulo anterior: por más que discursivamente el USTR enuncie que durante la administración Trump, los Estados Unidos han liderado los esfuerzos por modificar a la OMC, podemos observar que las acciones de Washington sobre el OA y el OSD se han enfocado en paralizar sus funciones y llevarlas a un limbo legal más que en liderar un diálogo constructivo o bien, proponiendo alternativas para superar el *impasse*. Adicionalmente, la falta de apoyos explícitos a la actitud norteamericana y el gran número de adherentes a la propuesta para iniciar los procesos de selección de candidatos, reflejan el poco liderazgo de los Estados Unidos dentro de la OMC. En ese sentido, la administración Trump ha decidido ejercer su poder para paralizar la Organización y no para ejercer el liderazgo como potencia hegemónica que le permitiría al régimen seguir funcionando correctamente (Gilpin, 2001).

Para Gilpin (2001), el cambio de la PCE de los Estados Unidos de una situación de liderazgo/cooperación a una de total confrontación al régimen multilateral de comercio se explicaría por un cambio en el balance de poder internacional y por tanto en una redefinición de los intereses nacionales y de la política exterior. “Tales cambios políticos frecuentemente debilitan la estabilidad del Sistema Internacional político/económico e incluso pueden desencadenar conflictos internacionales” (Gilpin, 2001, p. 23, traducción propia), como el que se presenta en esta investigación.

Teniendo en consideración el planteo de Busso (2008), la administración Trump pone en jaque al tándem aislacionismo-internacionalismo señalado por la autora. Si bien esta administración se encuentra más cerca del aislacionismo que del internacionalismo al mantener su postura intransigente hacia el OA, lo novedoso aquí es la decisión de ceder o abandonar el liderazgo (limitándolo solo al plano discursivo), dentro de un régimen sobre el que invirtieron muchos esfuerzos como lo es la OMC. Esta redefinición de la tensión entre aislacionismo-internacionalismo y la tensión entre liderazgo-no liderazgo, reflejan claramente el cambio en el balance de poder internacional al que refiere Gilpin (2001).

El próximo capítulo tiene como objetivo desentrañar el cambio en el balance de poder internacional percibido por Estados Unidos y los determinantes del cambio en el interés nacional, como partes de una justificación menos explícita a la política confrontacionista de Trump hacia el OA de la OMC.

Capítulo IV: El cambio en el interés nacional: La OMC es el enemigo

A través del recorrido presentado a lo largo de la investigación se ha evidenciado como la llegada de la administración Trump representa un quiebre en el rol estadounidense en el relacionamiento con el régimen multilateral de comercio. El consenso bipartidista dentro de la principal economía del mundo, que defendió el libre comercio desde finales de la Segunda Guerra Mundial, ha sufrido una ruptura. Sin embargo, hasta ahora no se ha profundizado en las razones que explican este viraje en la PCE de los Estados Unidos hacia la OMC.

El objeto de este último capítulo es ahondar sobre algunos de los factores determinantes de la PCE que, según el marco teórico propuesto, nos ayuden a comprender mejor esta redefinición. Como se mencionó en la Introducción del trabajo, Gilpin (2001) postula que “cuando se producen cambios en el balance de poder internacional, los Estados redefinen sus intereses nacionales como así también su política exterior. Tales cambios políticos frecuentemente debilitan la estabilidad del Sistema Internacional político/económico e incluso pueden desencadenar conflictos internacionales” (p. 23, traducción propia). Desde el ingreso de China a la OMC, el cambio en el balance de poder internacional es cada vez más evidente y a raíz de ello, es el primer factor a abordar en el presente capítulo.

En segundo lugar, se abordarán los factores que Gilpin (2001) considera determinantes del interés nacional, a saber “la élite política gobernante, las presiones de grupos poderosos dentro de la sociedad nacional, y la naturaleza del ‘sistema nacional de economía política’⁸⁰” (p. 18, traducción propia), para confirmar o rechazar la hipótesis del trabajo, y por tanto comprender un poco más sobre el bloqueo estadounidense al OSD de la OMC. Por último, el capítulo concluye con una serie de reflexiones finales sobre lo desarrollado.

4.1 El cambio en el balance del poder internacional

El contexto internacional en el que se creó la OMC es muy diferente al escenario global de la segunda década del siglo XXI. El cambio en el balance de poder internacional y las dinámicas confrontacionistas hacia el orden internacional liberal alrededor del mundo – como lo es el bloqueo

⁸⁰ Gilpin entiende por sistema nacional de economía política a las estructuras domésticas y a las instituciones que influyen la actividad económica (2001, p. 130, traducción propia).

del OA en la OMC – pueden explicarse como “expresión de una amplia crisis de globalización, entendida esta como modelo hegemónico” (Sanahuja, 2017, p. 39). Los atentados del 11-S y la guerra global contra el terror; la Crisis Financiera de 2008; y el doble proceso de disminución de la brecha entre países desarrollados y en desarrollo, por un lado, y el incremento de la desigualdad al interior de cada país, por el otro, son factores que han contribuido a la crisis de la globalización y del orden liberal en su conjunto (Sanahuja, 2017).

En este escenario, puede evidenciarse un desplazamiento y difusión del poder desde las potencias tradicionales hacia países en desarrollo y actores no estatales “dando lugar tanto a un sistema en apariencia multipolar, como a una globalización sin adecuada gobernanza multilateral” (Sanahuja, 2017, p. 41).

Los países emergentes han aumentado su participación en el Sistema Internacional a través de la creación mecanismos informales de coordinación como lo son el G22/G20 dentro la OMC, el grupo IBSA, los BRICS donde a partir de la concertación política han bregado por un “multilateralismo revisionista” y han mejorado su poder de negociación convirtiéndose en muchos casos en “*veto players*”⁸¹ (Sanahuja, 2017). Incluso algunos han sido incluidos y reconocidos como actores relevantes o *rule-makers*, como lo demuestra el incremento del protagonismo del G-20 a partir del 2010 (Sanahuja, 2017).

A la difusión de poder hacia nuevos actores se añade otro aspecto significativo en el cambio de la estructura internacional: el ascenso de fuerzas de extrema derecha y contrarias al libre comercio en los países desarrollados de occidente (Sanahuja, 2017). Los “efectos negativos” de la globalización sobre estos países ocasionó un auge de ideas nacionalistas y de proteccionismo económico. Este cambio en las ideas hace que sea sobre todo el eje anglo-estadounidense quien se retire y cuestione el orden liberal⁸², convirtiendo a los países en desarrollo en los defensores de la globalización y de dicho orden (Sanahuja, 2017).

⁸¹ Un ejemplo del poder de veto de los países en desarrollo fue la negativa al acuerdo desequilibrado de la Conferencia Ministerial de Cancún en 2003, en la OMC (Sanahuja, 2017).

⁸² A través del BREXIT y de la elección de D. Trump, cuyo accionar motiva esta tesis.

Si bien son varios los países que han sabido mejorar su posición económica-comercial bajo el régimen multilateral de comercio, es el rápido crecimiento de China el factor más preocupante para Washington. Algunos actores han asegurado que la clave del crecimiento chino se basa en la Inversión Extranjera Directa (en adelante IED) y las exportaciones (Paul, 2016). China se convirtió en un centro internacional para las actividades manufactureras, dónde muchas empresas norteamericanas han establecido sucursales de producción para aprovechar de la mano de obra barata y las reformas económicas llevadas adelante por el gobierno chino (Paul, 2016).

Con respecto a la IED, en 2015 China fue el mayor receptor de este tipo de inversiones, según datos publicados por la UNCTAD, convirtiéndose así en el “taller del mundo” (Paul, 2016). Sin embargo, además de ser el mayor beneficiario de IED, China ha llevado adelante una “*Going Global Policy*” a través de la cual fomenta a las empresas estatales a invertir en países, generalmente con abundantes recursos naturales, para aumentar el alcance de su mercado (Paul, 2016).

En cuanto a las exportaciones, si observamos el porcentaje de participación de China en las exportaciones mundiales de bienes desde su ingreso a la OMC hasta el 2020 y lo comparamos con el de los Estados Unidos tal como lo presenta el gráfico 10, China ha aumentado exponencialmente su participación en las exportaciones mundiales de bienes mientras que los Estados Unidos vieron

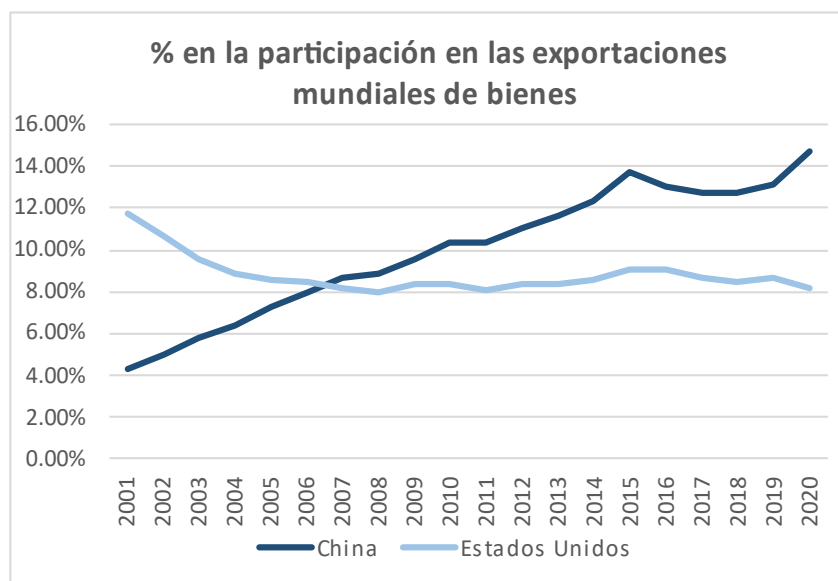


Gráfico N°10

Elaboración propia. Fuente: OMC data

caer su participación durante los primeros 7 años para luego mantener relativamente estable su participación. De hecho, si volvemos a lo dicho en el Capítulo II, a partir del año 2000 hasta 2016 los valores deficitarios de la balanza comercial estadounidense han aumentado más del doble, cómo puede observarse en el gráfico N°6 (Donnan, 2017; USTR, 2017a).

Pasando al marco institucional de la OMC, los países en desarrollo como China, India o Brasil se han posicionado a través de la utilización variada de estrategias de influencia duras y estrategias blandas⁸³ (Heldt, 2017), adaptándose a la misma e intentando moldear las reglas a su gusto sin recurrir a grandes cambios que podrían perjudicarlos. Es precisamente este cambio en el balance del poder internacional dentro de la Organización el que administración Trump percibe como una amenaza para sus propios intereses al decir que la OMC fue diseñada para “beneficiar a todos excepto a nosotros” (Trump citado en Schott & Jung, 2019, traducción propia).

Centrándonos nuevamente en China, este país ha aumentado su relevancia dentro de la Organización. Algunos ejemplos de ello son el “Programa de China” y el aumento del uso del mecanismo de solución de diferencias de la Organización. Desde 2012 China lleva adelante dentro de la OMC el “Programa de China para los Países menos avanzados y las adhesiones”, también conocido como el “Programa de China”⁸⁴ a través del cual les brinda a estos países asistencia técnica para que puedan incorporarse correctamente al régimen OMC. Por otro lado, según lo publicado por la OMC⁸⁵, China ha participado como reclamante en 22 casos, como demandado en 47 y en 189 como tercero convirtiéndose en uno de los principales usuarios del mecanismo. En el gráfico 11, se puede observar cómo a partir de 2005 comienzan a incrementar tanto las disputas presentadas por China como también las que tienen por objeto demandar al país asiático,

⁸³ Para la autora las estrategias de influencias duras oscilan entre estrategias de cooperación o conflicto (manifestadas a través de la constitución de coaliciones) mientras que las estrategias blandas refieren a la utilización de las reglas de comercio existentes para moldear las organizaciones a su gusto sin recurrir a cambios que puedan resultar perjudiciales para sus intereses (Heldt, 2017).

⁸⁴ El Programa de China y el resto de las estrategias de influencias de China dentro de la OMC han sido analizadas por el autor en la ponencia “Posicionamiento chino en la OMC: ¿Mantener del Status quo o buscar la hegemonía?” publicada en *“Memorias XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia: los escenarios democráticos del siglo XXI: disrupción, fragmentación, nacionalismo, populismo y nuevos actores globales”* disponible en <https://es.scribd.com/document/394878553/Memorias-Mesas-Redondas>.

⁸⁵ En https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm (visitado el 23 de julio de 2021).

aumentando el rol activo del país en el mecanismo de solución de diferencias. A pesar de que la participación china en dicho mecanismo ha aumentado desde su incorporación, los valores chinos están lejos de la participación de los Estados Unidos (124 disputas iniciadas como reclamante, 156 como demandado y 165 como tercero) e incluso de la Unión Europea (104 casos como reclamante, 88 casos como demandado y 209 casos como tercero).

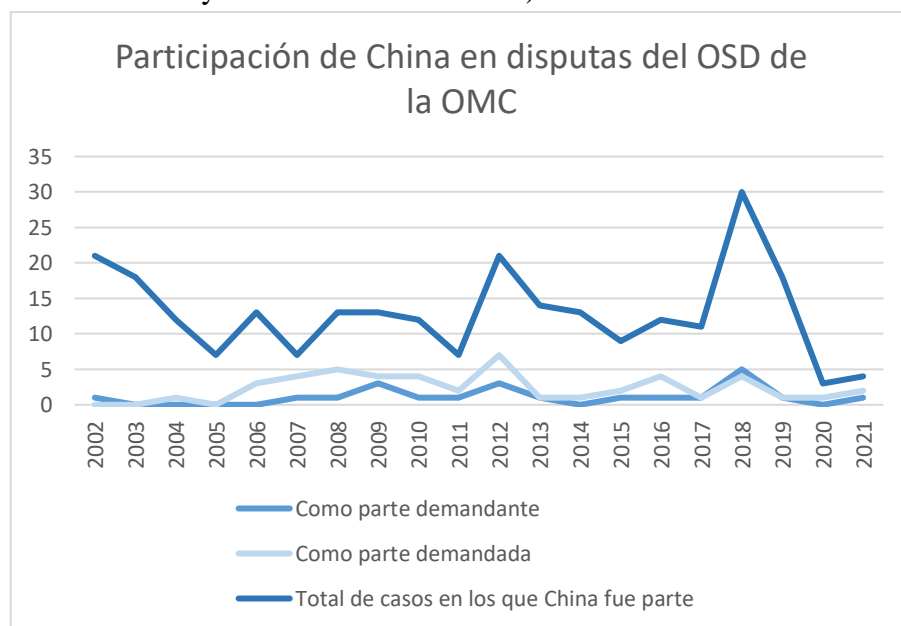


Gráfico N°11

Elaboración propia. Fuente: OMC Disputas por país

4.2 Redefiniendo el interés nacional

A partir del cambio en el balance de poder internacional evidenciado en el apartado anterior, en los Estados Unidos se gestó un cambio en interés nacional cristalizado con la llegada al poder de Donald Trump. A los fines de la presente investigación, nos enfocaremos en el cambio de los intereses nacionales en aspectos económicos que son los que motivan principalmente el accionar confrontacionista de la administración Trump a la OMC.

4.2.1 Sistema nacional de economía política y la élite política

Como indica la teoría de Gilpin (2001), ante un cambio de poder en el Sistema Internacional, los Estados redefinen sus intereses nacionales, cuyos determinantes son el sistema nacional de economía política, la élite política y los grupos poderosos que presionan sobre la sociedad. Con respecto a los dos primeros, y tal como se presentó en el Capítulo I, la élite política de los Estados

Estados Unidos históricamente decidió privilegiar y hacer propios los intereses de los grupos exportadores nacionales, que clamaban por un mejor acceso a mercados extranjeros, por sobre los de aquellos grupos que compiten con las importaciones (Goldstein & Gulotty, 2021). El mecanismo utilizado para contener las reacciones de los grupos perjudicados por esta decisión fue aumentar

“el costo de organización a través del acceso a la información sobre los beneficios o pérdidas potenciales de una política de gobierno. Los grupos exportadores sabían con certeza el beneficio potencial de un tratado de comercio, mientras que los grupos que compiten con las importaciones operaban en un escenario opaco, nunca seguros de sí serían parte de un paquete recíproco. Como resultado, el congreso fue aislado de las presiones de estos grupos, y el Ejecutivo apoyó el régimen de comercio” (Goldstein & Gulotty, 2021, p. 29, traducción propia).

Si bien, se aplicaron algunas medidas para atender los reclamos de aquellos perjudicados por las importaciones y las prácticas injustas de los competidores extranjeros, estas fueron mayormente aplicadas en tiempos de grandes niveles de desempleo, como los experimentados durante la administración Reagan (Goldstein & Gulotty, 2021). Tal y como se señaló en el Capítulo I, a pesar de haber tenido la posibilidad de agregar al régimen algunas instancias para proteger la producción de sus industrias nacionales y, por lo tanto los puestos de trabajo en su territorio, los Estados Unidos decidieron no hacerlo, pues estos intereses no eran considerados como prioritarios (Goldstein & Gulotty, 2021). La inclusión de nuevos miembros al régimen multilateral de comercio y la expansión de la agenda comercial a lo largo del siglo XXI, “tuvo la virtud de expandir el sistema basado en reglas, pero también inintencionalmente movilizó una variedad de intereses opositores” (Goldstein & Gulotty, 2021), que, en los Estados Unidos, encontraron su voz en la candidatura de Donald Trump.

En su discurso de aceptación de nominación como candidato presidencial por el partido Republicano, bajo el grito de “*I AM YOUR VOICE*” Donald Trump se dirigió a los trabajadores y a las comunidades “*crushed by our horrible and unfair trade deals*” para asegurarles que bajo su administración no habrá lugar para la injusticia, ni tolerancia para la incompetencia en el gobierno o simpatía para aquellos líderes que le fallan a sus ciudadanos (Trump citado en Político, 2016b). Con un discurso populista donde resalta el americanismo frente al globalismo, Trump se diferencia a sí mismo del *establishment*, los grandes negocios, los medios de comunicación de élite y los

lobistas corporativos encarnados en la figura de su contrincante demócrata, Hillary Clinton (Trump citado en Político, 2016b).

Al poner a “*America First*” y despreciar los acuerdos comerciales, Trump marca la ruptura con los intereses nacionales tradicionales defendidos por las Administraciones anteriores – intereses vinculados con los grupos exportadores y las grandes corporaciones – por considerar que estos le han fallado a las ciudades del interior de los Estados Unidos, en cada nivel: educación, trabajo y seguridad (Trump citado en Político, 2016b). Durante uno de sus discursos de campaña en 2016, dónde se expuso el plan económico para recuperar los puestos de trabajo en los Estados Unidos, Trump enuncia que la decisión de impulsar la globalización hizo que la Élite Financiera⁸⁶ se enriquezca mientras millones de trabajadores norteamericanos caían en la pobreza y la angustia cómo consecuencia de éxodo de empresas y puestos de trabajos hacia el extranjero (Trump citado en Político, 2016a).

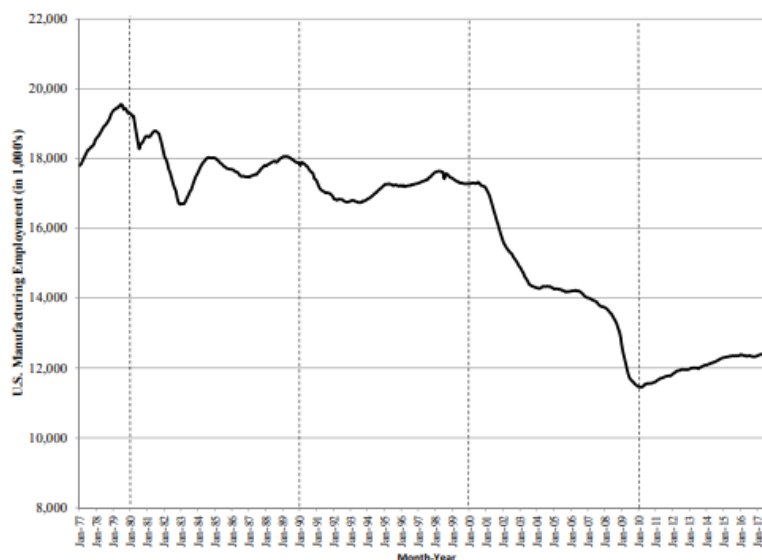
Asimismo señala la necesidad de dejar de fomentar el desarrollo en el extranjero y hacer “*America Great and Wealthy Again*” (Trump citado en Político, 2016a). Para ello, según el candidato a la presidencia, era necesario declarar la independencia económica otra vez y revertir, entre otros, dos errores de la administración Clinton: el NAFTA y el ingreso de China a la OMC (Trump citado en Político, 2016a).

Es en este sentido que Trump presenta siete pasos para poner a *America First* nuevamente: 1) rechazar el TPP; 2) nominar a negociadores comerciales duros para que protejan a los trabajadores norteamericanos; 3) identificar a través del Secretario de Comercio cada violación a los acuerdos internacionales y todas las prácticas injustas para someterlas a la ley estadounidense e internacional; 4) renegociar el NAFTA y si no es posible retirar a los Estados Unidos del Acuerdo; 5) calificar a China como manipulador de moneda a través del Departamento del Tesoro; 6) llevar disputas comerciales contra China tanto en los Estados Unidos como en la OMC; 7) y si China no termina con sus actividades ilegales (manipulación de la moneda, subsidios injustos a sus empresas, y robo de propiedad intelectual, entre otras) utilizar todos los poderes presidenciales a disposición, incluyendo la aplicación de tarifas consistentes con la Sección 201 y 301 de la *Trade*

⁸⁶ En el discurso inaugural de su presidencia, Trump repetirá esta idea pero reemplaza a la élite financiera por la élite política que deja el gobierno en manos del pueblo norteamericano (Trump, 2017)

Act de 1974 y la Sección 232 de la *Trade Expansion Act* de 1962, para cesar con estas prácticas injustas (Trump citado en Político, 2016a).

El discurso del candidato republicano despertó rápidamente la simpatía de quienes se consideraban a sí mismos los perdedores de la globalización. Entre los dejados atrás por este proceso, no solo están los obreros, sino que también están las poblaciones rurales afectadas por el desempleo y las drogas; los ejecutivos, los pequeños empresarios y todos aquellos que dependían de la industria, tanto en el Cinturón del Óxido como en el sur (Fraser, 2017). Observando el sector manufacturero, los niveles de empleos en dicho sector han experimentado una caída estrepitosa desde finales de los 70. Entre los 80 y los 2000, en Estados Unidos se perdieron cerca de 2 millones de empleos en el sector de las manufacturas (Kofi Charless et al., 2018). Pero fue luego de la entrada de China a la OMC y como consecuencia de la Crisis Financiera que el ritmo de declinación en los empleos norteamericanos aumentó drásticamente. Entre los 2000 y 2010 se perdieron 6 millones de empleos tal como lo refleja el gráfico 12 (Kofi Charless et al., 2018). Si bien luego de la crisis, comenzó una leve recuperación en los empleos, el sector manufacturero



Note: Figure shows total employment in the manufacturing industry within the U.S. over time. Data comes for the Bureau of Labor Statistic's (BLS) Current Employment Statistics and was downloaded directly from the St. Louis Federal Reserve's economic data website. Vertical lines represent January of 1980, 1990, 2000, and 2010, respectively.

Gráfico N°12 “Evolución mensual del empleo en Estados Unidos el sector maufacturas de 1977 a 2017” Fuente: NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH – Marzo de 2018

continúa deprimido, evidenciando una pérdida neta de 5,5 millones de empleos entre el 2000 y 2017 (Kofi Charless et al., 2018). Sumado a esto, la disminución de los empleos trae aparejada una disminución significativa en los establecimientos industriales; a modo de ejemplo, entre los años 2000 y 2014, los Estados Unidos perdieron 75000 establecimientos industriales (Kofi Charless et al., 2018).

Ahora bien, si tomamos en consideración la tasa de desempleo general en los Estados Unidos entre los años 2000 y 2016, tal como se muestra en el gráfico N°13, vemos que la crisis financiera incrementó la tendencia ascendente que ya se evidenciaba en los inicios del milenio. A pesar de que los valores han ido mejorando tras el pico que significó la crisis de 2008, los valores de 2016 continúan siendo superiores a los de 2000. Mientras que en los 2000, 1 de cada 25 norteamericanos estaban desempleados, en el 2016, de cada el porcentaje sube a 1 de cada 20 ciudadanos.

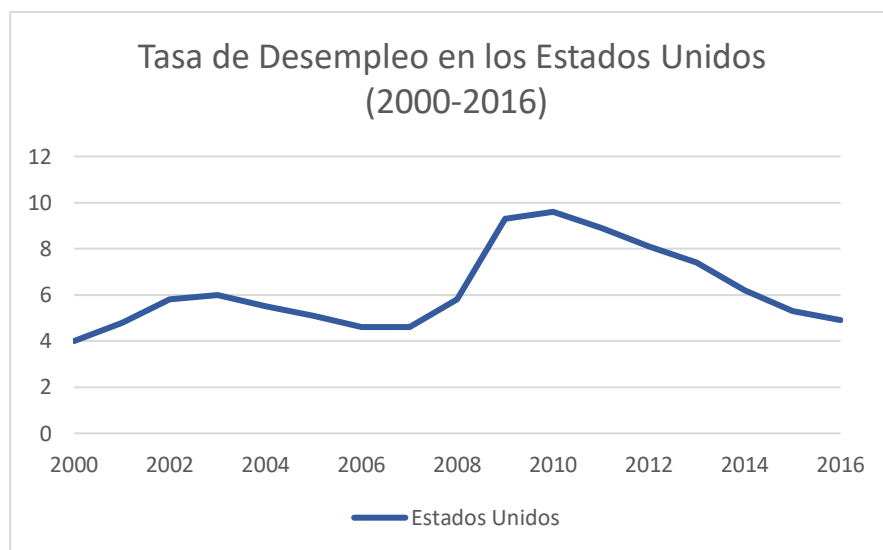


Gráfico N°13

Elaboración propia. Fuente: US BUREAU OF LABOR STATISTICS

Si observamos en conjunto, los niveles de desempleo en los Estados Unidos y la caída significativa en los empleos en el sector de las manufacturas, se puede identificar rápidamente la razón por la cual Donald Trump tuvo éxito en movilizar a aquellos ciudadanos que se percibían perjudicados por la globalización sobre todo en los Estados del Cinturón del Óxido y del Sur, estados que le otorgaron el colegio electoral a Trump (Fraser, 2017).

Una vez electo Trump, en su discurso inaugural marcó nuevamente el cambio en la Élite Política, el poder no pasaba simplemente de un presidente a otro o incluso de un partido al otro el poder estaba siendo transferido “desde Washington, DC hacia el pueblo estadounidense” (Trump, 2017). Según anunciaba el presidente, su llegada al poder significaba el final de la era donde los políticos prosperaban pero los empleos se perdían y las fábricas cerraban; durante su administración “cada decisión sobre comercio, sobre impuestos, sobre inmigración, sobre Asuntos Exteriores se hará para beneficiar a los trabajadores y las familias estadounidenses” (Trump, 2017, párrafo 39, traducción propia).

Si bien Trump siempre tuvo una postura proteccionista, a favor del conflicto antes que de la cooperación internacional (Bacchus, 2018a), en el discurso inaugural, enuncia claramente su propia opinión y la de su administración sobre el comercio y el desarrollo. Ya no es el libre comercio y el acceso a nuevos mercados lo que propulsará la prosperidad norteamericana sino que lo será el proteccionismo: “[d]ebemos proteger nuestras fronteras de los estragos que otros países les causan a nuestros productos, roban nuestras compañías y destruyen nuestros empleos” (Trump, 2017, párrafo 40, traducción propia). Con las medidas anteriormente referidas, se evidencia desde un primer momento que los Estados Unidos de Trump elevarán sus fronteras, pondrán a “*America First*”, y bajo la consigna “*Buy American, Hire American*” se impulsará la economía nacional para que recupere su fuerza (Trump, 2017).

Iniciado su mandato, el rechazo hacia el multilateralismo comercial fue evidente y la administración Trump no perdió oportunidad alguna para remarcar la preferencia de acuerdos comerciales bilaterales (Bacchus, 2018a) tal cómo lo enuncian las TPAs analizadas en el Capítulo II. Las razones de la preferencia hacia este tipo de acuerdos son claras, frente a Estados individuales, Washington puede ejercer mayor poder en las negociaciones y moldear los acuerdos para que respondan a sus intereses (Bacchus, 2018a). Esto claramente se condice con la visión del comercio como un juego de suma cero de la élite gobernante referenciada en los capítulos anteriores y el desdén hacia el régimen basado en reglas (Bown & Irwin, 2019; Irwin, 2017b; Koh, 2019; Wright, 2019).

Poniendo el foco en la OMC, las críticas de la élite gobernante fueron constantes amenazando con “abandonar la OMC, ignorar la OMC, evitar la OMC y negarse a cumplir con fallos adversos en la OMC” (Bacchus, 2018a, p. 4, traducción propia). Estas críticas sirvieron para politizar y

polarizar la opinión pública⁸⁷ con respecto al libre comercio y a la OMC (Bacchus, 2018a; Goldstein & Gulotty, 2021). Como se observó brevemente en el Capítulo III, es posible distinguir entre críticas más “superficiales e incendiarias”, como las de Trump y las del Secretario de Comercio Wilbur Ross⁸⁸; y críticas más sólidas fundadas en la oposición de larga data de Robert Lighthizer hacia la OMC y la experiencia de la oficina a su cargo, el USTR.

El Embajador Lighthizer, quien cuenta con una amplia trayectoria política en negociaciones comerciales que se remonta a los años de Reagan, encontró en la administración Trump el apoyo de la elite política que necesitaba para protagonizar “una guerra sigilosa” en la OMC (Bacchus, 2018a). Este accionar confrontacionista, que paralizó el OSD de la Organización en diciembre de 2019 e inutilizó a los “dientes” del régimen multilateral del comercio, no sorprende si se tiene en consideración que Lighthizer se opuso desde un primer momento al establecimiento de un mecanismo de solución de diferencias cuasi-judicial porque restringía las alternativas de los Estados Unidos para hacer frente a las “prácticas injustas” de las naciones extranjeras (Bacchus, 2018a). Tanto Trump, como Lighthizer y los demás miembros del USTR “utilizaron el pretexto de controversias preexistentes y poco relevantes⁸⁹ como una coartada conveniente para lo que se ha convertido en un asalto sistémico contra el multilateralismo basado en normas y la solución de diferencias” (Bacchus, 2018a, p. 8, traducción propia).

En el “*Report on the Appellate Body of the WTO*”, el USTR (2020a) además de exponer las extralimitaciones del OA sobre las normas de la OMC (analizados en el Capítulo III), presenta también los errores que el OA ha cometido al interpretar los acuerdos de la OMC. Estos errores, según el USTR, debilitan la Organización y generan preocupaciones (2020a), y si leemos entre

⁸⁷ Cuando Trump asumió en 2017, Gallup reportó que el 72% de los entrevistados consideraba que el comercio era una oportunidad para el crecimiento de los Estados Unidos. No obstante en julio de 2018 Pew reportó que solo el 40% de los entrevistados consideraba que el comercio era beneficioso para los Estados Unidos, con grandes diferencias entre los partidos – 7 de cada 10 republicanos decían que incrementar los aranceles era algo bueno mientras que el mismo porcentaje de demócratas lo consideraba como algo malo – (Goldstein & Gulotty, 2021).

⁸⁸ Wilbur Ross en un *press briefing* de la Casa Blanca se refiere a la cláusula de NMF como “un impedimento significativo para alcanzar algo como un acuerdo recíproco” (White House, 2017) cuando en realidad esta cláusula es uno de los ejes centrales de la no discriminación en el régimen multilateral de comercio.

⁸⁹ Con esto nos referimos a las preocupaciones expresadas por la administración Bush y la administración Obama sobre el funcionamiento del OSD, tal como se revisó en el Capítulo I.

líneas, perjudican los intereses de los Estados Unidos o lo que en palabras de Gilpin (2001) implica que los efectos distributivos del régimen no satisfacen los intereses de los Estados Unidos.

A continuación, se presentarán algunos de los errores mencionados por el reporte que, sumado a lo analizado en el Capítulo III, refleja el por qué la elite política de la administración Trump considera que la OMC es “dura burocracia internacionalista” que favorece a países en desarrollo y políticas comerciales injustas en contra de los intereses estadounidenses (Donnan, 2017; Donnan & Sevastopulo, 2017; Paletta & Swanson, 2017).

En primer lugar, al aplicar una interpretación reducida de “órgano público”, el OA favorece a *non-market economies* – como China – que operan en el mercado internacional través de empresas altamente subsidiadas y dirigidas por el Estado, y perjudica a las economías de mercado – cómo los Estados Unidos – que se ven incapacitadas para contrarrestar los efectos de dichos subsidios en sus propias economías a través del marco de la OMC (USTR, 2020a). En segundo lugar, el OA ha tomado un *approach* que limita la habilidad de los Miembros para responder a importaciones de bienes con dumping, como lo es la prohibición del “zeroing”⁹⁰ a pesar de que los Miembros nunca acordaron prohibir su uso (USTR, 2020a). En tercer lugar, la interpretación errónea del OA del Acuerdo sobre Subsidios limita la habilidad de los Miembros para accionar frente al dumping y los subsidios distorsivos realizados de manera simultánea por *non-market economies* cómo China⁹¹ (USTR, 2020a).

Todas estas prácticas son percibidas por la élite gobernante norteamericana, tal como se deja ver en el reporte, como efectos negativos de las extralimitaciones del OA de la OMC y tienen efectos directos sobre la soberanía de los Estados, adhiriendo nuevas obligaciones y limitando los derechos de los Miembros sin que hayan acordado hacerlo (USTR, 2020a). Además, al actuar de

⁹⁰ El “zeroing” es “la metodología usada por las agencias comerciales de los Estados Unidos para determinar si un productor extranjero está cometiendo *dumping* y calcular el margen de *dumping*” (Bacchus, 2018a, p. 8, traducción propia). El OA prohibió el uso del mismo por considerar que esta metodología no realiza una comparación justa entre el precio de exportación y el valor normal del producto importado, tal como lo dictamina el Acuerdo Anti-Dumping de la OMC (Bacchus, 2018a).

⁹¹ Según el reporte del USTR (2020a) a pesar de que las reglas de la OMC admitan la aplicación simultanea de medidas Antidumping y Derechos Compensatorios, el OA ha “inventado” la obligación de investigar y no de imponer lo que denominó como “dobles recursos” dificultando la aplicación de remedios comerciales por parte de los Miembros, y beneficiando a economías de no mercado como la china.

tal manera el OA favorece a economías “injustas”, sobre todo la de China, por sobre aquellas que juegan completamente bajo las reglas del sistema (USTR, 2020a) obligando a los Estados Unidos a actuar al respecto.

En el mismo reporte, el USTR (2020a) incorpora un anexo a través del cual se presentan diferentes declaraciones de miembros del Congreso de los Estados Unidos, pertenecientes a los dos partidos mayoritarios – tanto durante la administración Trump como anteriormente a ella – en donde expresan sus disconformidades sobre el accionar del OA. Esto refleja que el descontento con el OA en los Estados Unidos excede al Poder Ejecutivo y al Partido Republicano.

4.2.2 Las presiones de grupos poderosos

Para observar el último aspecto considerado como determinante del interés nacional por Gilpin (2001) se propone, por un lado, comparar los principales sectores que financiaron las campañas de Hillary Clinton y Donald Trump, y por el otro observar la opinión de algunos grupos de presión sobre la política confrontacionista de Trump. Si bien estos indicadores nos permiten observar de manera parcial el rol de los grupos de presión durante la administración Trump, un análisis pormenorizado de los posicionamientos de los grupos de presión con respecto al libre comercio y la PCE de Trump excede ampliamente la ambición de esta tesina quedando esto reservado para futuras investigaciones.

Con respecto al primer indicador, y en base a la información recabada por *Open Secrets*⁹², ver gráfico N° 14, se puede observar claramente una diferencia entre los fondos de campaña de cada uno de los candidatos.

⁹² Open Secrets es una organización apartidaria, independiente y sin fines de lucro de los Estados Unidos que lleva adelante un grupo de investigación cuya misión es rastrear los flujos de dinero en la política estadounidense y proveer los de datos y análisis con el fin de fortalecer la democracia. Para más información visitar: <https://www.opensecrets.org/>

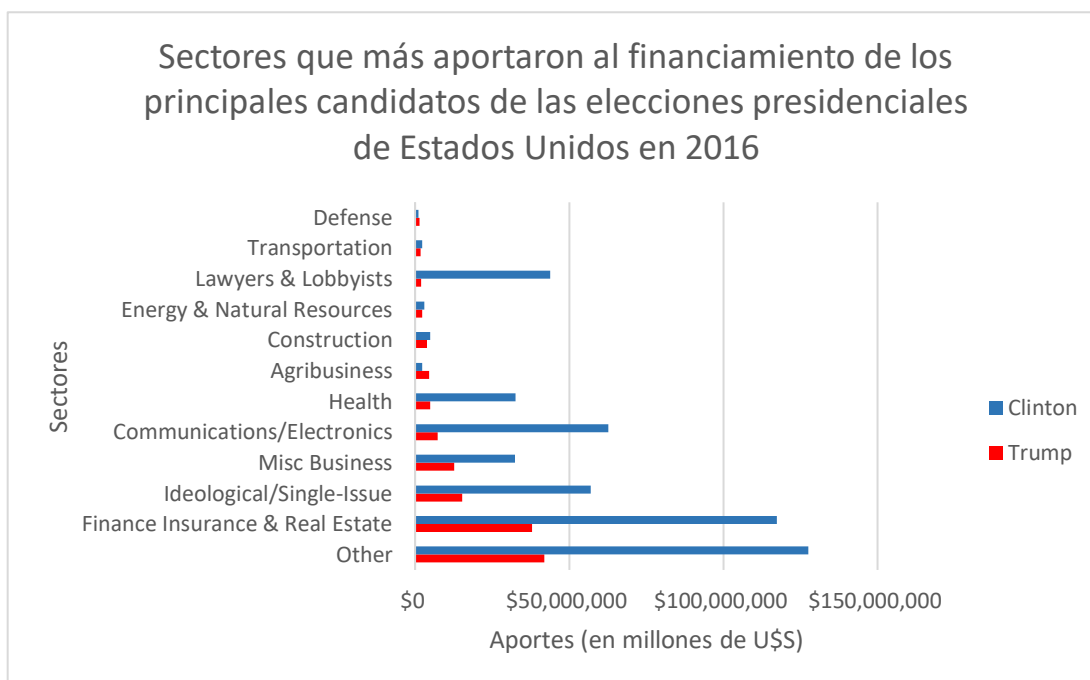


Gráfico N°14

Elaboración propia. Fuente: Opensecrets.org

La primera diferencia fácilmente identificable es el monto de dinero recibido. Mientras la campaña de Hillary Clinton superó los 700 mil millones de dólares, la de Trump no superó los 450 mil millones de dólares⁹³. La segunda gran diferencia son los principales contribuyentes. En el caso de Hillary Clinton –descartando la categoría otros – el sector de las finanzas, los seguros y las agencias inmobiliarias ocupan el primer lugar; seguidos en segundo lugar por el sector de las comunicaciones y la electrónica; mientras que los abogados y los lobbystas ocupan el tercer puesto. En el caso de Trump – también descartando la categoría otros – el sector de las finanzas, los seguros y las agencias inmobiliarias ocupan también el primer lugar; mientras que el segundo y el tercero lo ocupan aquellos que apoyan la administración por cuestiones ideológicas o cuestiones únicas y por los MISC Business⁹⁴ respectivamente.

⁹³ Para conocer los montos exactos, visitar: <https://www.opensecrets.org/pres16>

⁹⁴ Los *MISC Business* o *Miscellaneous business* agrupa al sector manufacturero, textil, siderúrgico, químico, restaurantes, entre otros.

El patrón de apoyo de los sectores a la campaña de Trump se corresponde con el discurso y al conjunto de creencias que el magnate neoyorkino defiende, y que ha sido presentado en el apartado anterior, pero también nos permite inferir que los grupos de presión no son el factor que determinó las elecciones y por lo tanto es de esperar que su influencia en la definición del interés nacional y las políticas de la administración no sea significativa.

Por otro lado, el escaso apoyo por parte de lobbyists a la candidatura de Trump, en relación con el apoyo presentado por este sector a la candidatura de Hillary Clinton también se condice con las críticas de Trump a la excesiva influencia de los grupos poderosos sobre la candidata demócrata, recordemos que en el discurso de aceptación a su nominación como candidato republicano Trump se refirió a su oponente como una marioneta manejada y financiada por los principales donantes, los grandes negocios y los medios de comunicación (Trump citado en Político, 2016b).

Una vez en el poder, Donald Trump también fue consecuente con su crítica a las influencias de lobbyists en las Administraciones anteriores y firmó durante sus primeros días una orden ejecutiva que prohibía a los funcionarios de la rama ejecutiva del gobierno a ejercer como lobbyists durante 5 años tras la terminación de sus mandatos, y también prohibía a ex lobbyists a desempeñar tareas en la administración en áreas relacionadas a sus actividades de *lobbying*. No obstante, como muestra la base de datos de Open Secrets⁹⁵, esta orden ejecutiva no fue del todo efectiva.

Con respecto al segundo indicador, se han tomado como referencia cuatro organizaciones reconocidas por el peso de sus opiniones a la hora de delinear las políticas comerciales: la Cámara de Comercio de Estados Unidos (USCC por sus siglas en inglés); el Consejo Nacional de Comercio Exterior (NTFC por sus siglas en inglés); la Asociación Nacional de Manufactureros (NAM por sus siglas en inglés); y la Federación Estadounidense del Trabajo – Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO por sus siglas en inglés). En todos los casos estas instituciones coinciden

⁹⁵ Para conocer el listado de lobbyists dentro y fuera de la administración Trump, visitar: <https://www.opensecrets.org/trump/lobbyists>

en la importancia del régimen multilateral del comercio, sin embargo, es posible encontrar en sus comunicados algunas diferencias.

Los posicionamientos de la USCC y del NTFC fueron mucho más positivos hacia la Organización remarcando los beneficios que la misma ha traído a los Estados Unidos e incluso han presentado alternativas concretas para superar la crisis y fortalecer el régimen, al mismo tiempo que fueron bastante críticos con respecto al unilateralismo de Trump y la violación a los principios de la OMC ampliamente analizados en esta tesina (Murphy, 2017, 2020a, 2020b; NTFC, 2018a, 2018b, 2018c, 2019a, 2019b; USCC, 2019, 2020).

El posicionamiento de la NAM, si bien no hace referencia directamente a la OMC hace referencia a la importancia de la cooperación internacional y de mantener un régimen basado en reglas. A pesar de reconocer todo lo que la administración Trump ha hecho por los trabajadores norteamericanos y coincidir en que es necesario que China termine con sus prácticas injustas, la NAM cuestiona los métodos agresivos de la administración Trump y resalta los efectos adversos que estos tienen para los trabajadores norteamericanos (NAM, 2018, 2019a, 2019b, 2019c, 2020a, 2020b).

En último lugar, la AFL-CIO es de las cuatro organizaciones la que más ha demostrado su apoyo a la administración Trump. Si bien reconocen la importancia de que exista un régimen multilateral de comercio basado en reglas consideran necesario que sea capaz de hacerlas cumplir, y por lo tanto se refieren a la OMC como a una “organización fallida” (AFL-CIO, 2018c). Así mismo, la organización de trabajadores apoyó a la administración Trump en su estrategia para hacer frente a las prácticas injustas de China y para crear nuevos empleos en el país, resaltando nuevamente la importancia del “hacer cumplir las reglas” (AFL-CIO, 2017, 2018a, 2018b, 2018c).

4.3 Reflexiones finales del capítulo

El objetivo de este capítulo ha sido dar cuenta de los factores determinantes de la redefinición del interés nacional según la teoría de Gilpin (2001). Efectivamente durante el siglo XXI se ha producido un cambio en la balanza de poder internacional donde los Estados Unidos han visto como su preponderancia hegemónica, resultante de la Guerra Fría, disminuía lentamente mientras otros actores cobraban relevancia en la arena internacional.

Entre todos los cambios producidos en el marco de la “crisis de la globalización” el ascenso de China es el factor más relevante para Washington. Este país no sólo logró incorporarse al régimen multilateral del comercio, sino que logró convertir a su economía en la más importante del mundo – junto a la de Estados Unidos – y convertirse en el principal socio-rival económico de los Estados Unidos. Pero el crecimiento chino implicó que las fábricas y los puestos de trabajo de Norteamérica migren hacia Asia, afectando negativamente la economía nacional estadounidense y aumentando el déficit de la balanza comercial significativamente. En el marco de la OMC, China avanzó a través de estrategias de influencias duras y blandas, aumentando día a día su relevancia en la Organización, a pesar de que las negociaciones de la Ronda de Doha se encuentren paralizadas.

Es este cambio en el escenario global el según Gilpin (2001) da lugar a que los Estados redefinan sus intereses nacionales pudiendo desestabilizar el Sistema Internacional – con la parálisis del OA y la consecuente incapacidad para resolver disputas comerciales a través de un tribunal neutral – y pudiendo culminar en conflictos internacionales – cómo la Guerra Comercial entre Estados Unidos y China –.

Ahora bien, ¿cómo se gesta el cambio del interés nacional en los Estados Unidos? Para ello fue necesario que históricamente se ignore a los grupos perjudicados por la constante liberalización comercial y el ingreso de importaciones cada vez más competitivas (Goldstein & Gulotty, 2021). A esto se le sumó el aumento en el desempleo a raíz de la migración significativa de las empresas nacionales para beneficiarse de las ventajas comparativas de los países extranjeros, tal y como se señaló anteriormente. Los “dejados atrás” por la globalización (Fraser, 2017) encontraron su voz en el discurso populista de Donald Trump dónde el americanismo venía a salvar a los ciudadanos estadounidenses de las consecuencias negativas de años de globalismo, a través de la recuperación de la soberanía nacional y el proteccionismo económico.

La elite gobernante que llegó a la Casa Blanca con Donald Trump representaba unos ideales muy diferentes a los de sus predecesores. Los Estados Unidos no debían impulsar el desarrollo en el mundo, sino que debían hacerlo dentro de sus fronteras. La retirada del Orden Liberal, reafirma lo mencionado en el Capítulo III sobre la puesta en jaque de la tensión entre aislacionismo-internacionalismo (Busso, 2008), ya que si bien el conjunto de ideas de la administración Trump se encuentra más cerca del proteccionismo, lo que se pone en cuestión es la falta de voluntad en

ejercer el rol de líder dejando un vacío en la hegemonía; proponiéndose una redefinición de la tensión bajo el tándem liderazgo-no liderazgo.

Con respecto a la OMC, la administración Trump ha demostrado no tener interés en mantener un régimen internacional basado en reglas por considerarlo injusto para los Estados Unidos. A través de la reivindicación de las “preocupaciones sistémicas” de los Estados Unidos sobre el funcionamiento del OA, la administración Trump convirtió su ofensiva en un ataque sistemático a la Organización, tanto en lo discursivo como en las políticas. De esta manera, la administración Trump fue capaz de inmovilizar los “dientes” de la OMC, y durante el final de su mandato decapitarla, para poder dirimir sus disputas comerciales utilizando el poder de su economía, pues el comercio es un juego de suma cero (Bacchus, 2018b; Bown & Irwin, 2019; Donnan, 2017; Donnan & Sevastopulo, 2017; Irwin, 2017b; Koh, 2019; Paletta & Swanson, 2017; Wright, 2019).

En cuanto al rol de los grupos de presión hemos evidenciado que desde la campaña electoral estos han tenido un rol aparentemente secundario. Los principales sectores que financiaron la campaña de Donald Trump fue el de las finanzas, seguros y negocios inmobiliarios – del cual Trump proviene –, el sector ideológico y los *MISC Business*, todos sectores que en principio acordaban con las propuestas de Trump. Si pasamos ahora a las opiniones de los principales grupos de presión aquí analizados, las opiniones con respecto a la OMC, en su mayoría, difieren del posicionamiento del gobierno lo que también refleja el poco grado de influencia en la definición de la PCE. Como se mencionó en la Introducción y al principio de este capítulo, un abordaje complejo de todos los grupos de presión que intervinieron en la formulación de la PCE de la administración Trump hacia la OMC supera la ambición de esta tesina y requiere de una estrategia de investigación que excede a las estrategias utilizadas en el marco de una tesina de grado, quedando como un punto pendiente para futuras investigaciones.

Conclusiones

Tras el recorrido realizado por los cuatro capítulos de esta tesina la respuesta a la pregunta troncal que guía el trabajo, ¿Por qué los Estados Unidos desarrollaron una Política Comercial Externa confrontacionista hacia el OSD de la OMC durante la administración Trump?, parece evidente. El OSD ha demostrado no ser funcional a los intereses comerciales nacionales que la administración Trump representa y un régimen internacional basado en reglas solo limita las herramientas que dispone la administración para poder hacer frente a las “prácticas comerciales injustas” de sus socios/competidores comerciales. Teniendo en cuenta todo lo mencionado en esta investigación, es evidente que los Estados Unidos de Trump ponderan que las implicancias sobre la autonomía nacional y los efectos distributivos del régimen multilateral de comercio (Gilpin, 2001) son más negativos que positivos y se creen a sí mismos la mayor víctima de este sistema. El régimen multilateral del comercio, al no satisfacer los intereses del mayor poder económico – los Estados Unidos han dejado de tener completo control sobre las decisiones que lo involucran, lo que además se considera como un atropello a la Soberanía Nacional –, la administración Trump ha actuado en consecuencia y el régimen ha dejado de funcionar correctamente, tal como lo señala la teoría de Gilpin (2001).

El objetivo de la política comercial confrontacionista de la administración Trump, tal como lo indican las TPAs, ha sido mantener la soberanía de los Estados Unidos, hacer cumplir las leyes norteamericanas y si se puede, reformar la OMC para que vuelva a ser funcional a los intereses de los Estados Unidos. Todo esto se ha hecho a través de instrumentos jurídicos nacionales (específicamente mediante la Sección 201 de la Ley de Comercio de 1974, la Sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962, la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974) que le han permitido a la administración Trump aumentar los aranceles frente a sus socios/competidores comerciales de manera unilateral.

Sin embargo, las acciones norteamericanas provocaron reacciones por parte de los Estados sobre los cuales se aplicaron las medidas (entre la más significativa encontramos la escalada arancelaria y la “guerra comercial” con China). Es en este marco adquiere relevancia la política confrontacionista hacia el OSD y su OA. A través de la reivindicación de “preocupaciones sistémicas” de los Estados Unidos sobre el funcionamiento del OA, la administración Trump convirtió su ofensiva en un ataque sistemático a la Organización donde tomó como rehén al OA a

través del bloqueo a los nuevos candidatos para ocupar los cargos vacantes. A partir de la parálisis del Órgano, la administración Trump privó a los Miembros de la OMC de poder recurrir a un mecanismo de solución de diferencias cuasi-judicial y neutral, para resolver sus disputas comerciales y darle un marco de legitimidad a las contramedidas que podrían haber sido autorizadas por el OSD. Si bien algunos miembros desarrollaron alternativas como el MPIA para mantener vigente un sistema de solución de diferencias basados en normas, la no suscripción de los Estados Unidos hace que todas las disputas comerciales en las que este país esté involucrado sean resueltas en función del poder de su economía y de manera unilateral. Este accionar representa un fuerte ataque a los principios defendidos por la Organización, le quita todo tipo de autoridad y credibilidad, pero sobre todo atenta contra su subsistencia en el corto y largo plazo sentando un peligroso antecedente.

Por más que el USTR discursivamente enuncie que durante la administración Trump, los Estados Unidos han liderado los esfuerzos por modificar a la OMC, hemos podido observar que las políticas de Washington sobre el OA en particular y la OMC en general, se han enfocado en paralizar sus funciones y llevarlas hacia un limbo legal más que en liderar un diálogo constructivo o bien, en proponer alternativas para superar el *impasse*. Adicionalmente, la falta de apoyos explícitos a la actitud norteamericana y el gran número de adherentes a la propuesta para iniciar los procesos de selección de candidatos, reflejan el poco liderazgo de los Estados Unidos dentro de la OMC. En esta línea, es claro que la administración Trump ha decidido ejercer su poder para paralizar la Organización y no para ejercer el liderazgo como potencia hegemónica que le permitiría al régimen seguir funcionando correctamente (Gilpin, 2001).

El marco teórico sobre el que sustenta esta tesina establece que “cuando se producen cambios en el balance de poder internacional, los Estados redefinen sus intereses nacionales como así también su política exterior. Tales cambios políticos frecuentemente debilitan la estabilidad del Sistema Internacional político/económico e incluso pueden desencadenar conflictos internacionales” (Gilpin, 2001, p. 23, traducción propia). El sistema internacional durante el siglo XXI ha experimentado efectivamente un cambio en el balance de poder internacional a través de la difusión del poder desde las potencias tradicionales hacia nuevos actores, tanto estatales como no estatales, en el marco de lo que Sanahuja (2017) define como “crisis de la globalización”.

En primer lugar, el ascenso de China es uno de los principales factores sistémicos que han provocado el cambio en el interés nacional estadounidense. Mientras China crecía económicamente a través del aumento de las exportaciones y el de fábricas en su territorio a raíz del incremento en la IED; los Estados Unidos veían cómo sus empresas se trasladaban a oriente, disminuían los puestos de trabajo en su territorio, caía su participación en las exportaciones mundiales de bienes, y aumentaba su déficit en la balanza comercial. El segundo factor sistémico a considerar, es el resurgimiento de ideas nacionalistas, proteccionistas y reticentes al libre comercio en los países desarrollados de occidente ante los “efectos negativos” de la globalización. Esto hace que las tradicionales potencias que defendían el orden internacional liberal ahora se encuentren en retirada y sean los países en desarrollo quienes ocupen este lugar (Sanahuja, 2017).

Sin embargo, los factores sistémicos son solo un desencadenante para la redefinición de los intereses y las políticas nacionales en la teoría de Gilpin (2021). Para el autor, tanto los intereses nacionales como las políticas que desarrollan los Estados son determinados por “la élite política gobernante, las presiones de grupos poderosos dentro de la sociedad nacional, y la naturaleza del ‘sistema nacional de economía política’” (Gilpin, 2001, p. 18, traducción propia).

La elección de Donald Trump muestra la voluntad de parte de la sociedad norteamericana por vivenciar un cambio respecto a las Administraciones anteriores. Trump durante toda su campaña marcó diferencias entre él y el *establishment* político fuertemente vinculado a los intereses nacionales defendidos tradicionalmente por los Estados Unidos relacionado a los grupos exportadores y al acceso de mercados. La victoria de Trump, según su discurso inaugural, implicaba un momento transcendental donde el poder dejaba a los políticos y volvía a estar en manos de las familias y los trabajadores norteamericanos (Trump, 2017). Fueron los “efectos negativos” de la globalización vinculados al desempleo y al cierre de fábricas los que calaron hondo en el pueblo norteamericano y le dieron la victoria a un líder populista como Trump.

Bajo la bandera del “*America First*” que desbordaba nacionalismo y proteccionismo económico, la nueva elite gobernante defendió el aumento de aranceles, la renegociación de acuerdos comerciales, el hacer cumplir las leyes nacionales de manera agresiva y la protección de la soberanía nacional ante el avance de la OMC y prácticas comerciales “injustas” de *non-market economies*. A través de críticas sistémicas a un régimen “creado para perjudicar a los Estados Unidos”, poco a poco fueron siendo más los ciudadanos norteamericanos que veían en el libre

comercio el origen de todos los males y que compartían con la administración Trump el repudio hacia la OMC.

Si bien un tercer factor determinante para Gilpin (2001) de los intereses nacionales son los grupos poderosos que ejercen presión dentro la sociedad hemos evidenciado que desde la campaña electoral estos han tenido un rol aparentemente secundario. Y si consideramos las opiniones de algunos de los principales grupos de presión, las opiniones con respecto a la OMC, en su mayoría, difieren del posicionamiento del gobierno lo que también refleja el poco grado de influencia en la definición de la PCE durante la administración Trump. El análisis de solo cuatro grupos de presión marca un límite en los hallazgos de la tesina con respecto a este condicionante, pero un análisis pormenorizado de todos los grupos de presión que pueden haber influido o no en la definición de la PCE de la administración Trump excede la estrategia de investigación propuesta en esta tesina, quedando como objeto de estudio pendiente para futuras investigaciones.

En conclusión, a partir de los hallazgos de esta tesina podemos evidenciar tres cuestiones. La primera es que los Estados no se comportan como agentes racionales unificados en la definición de sus intereses nacionales, sino que esta depende de las acciones de grupos y agentes individuales. En el caso analizado, la figura de Trump, de Lighthizer y el USTR, los complejos industriales que compiten con las importaciones y los grupos trabajadores han ejecutado un rol clave en la definición de los intereses y la PCE de los Estados Unidos hacia la OMC. En segundo lugar, resulta evidente que los regímenes internacionales no son neutrales y sus efectos en el plano internacional permean el plano nacional afectando también la definición de los intereses nacionales de sus Miembros. En tercer lugar, a partir del recorrido realizado podemos inferir que la parálisis del OA se inscribe en el marco de una disputa de poder entre China y los Estados Unidos, donde puede observarse un “vacío de hegemonía” que afecta el desempeño institucional de la OMC (Romero, 2020).

Es importante destacar también ,que el conjunto de ideas defendido por la élite política en la administración Trump presenta un desafío para el tándem aislacionismo-internacionalismo de las fuerzas profundas presentadas por Busso (2008) y utilizado en esta investigación para entender las tensiones inherentes a las política estadounidense. Aunque las ideas de la administración Trump están más cercanas al aislacionismo, por su concepción de Seguridad Nacional y el fortalecimiento de las fronteras – en sentido real y figurado – como por su accionar dentro de la OMC, el liderazgo

internacional no es para la administración una prioridad. No importa lo que pase en el resto del mundo, lo importante es “*to make America Great Again*”. Si nos enfocamos en el caso analizado en profundidad en esta tesina, lo novedoso en la postura de la administración Trump es la decisión de ceder o abandonar el liderazgo (que queda limitado solo al plano discursivo), dentro de un régimen sobre el que se invirtieron muchos esfuerzos. Esta redefinición de la tensión entre aislacionismo-internacionalismo hacia la tensión entre liderazgo-no liderazgo, reflejan claramente el cambio en el balance de poder internacional al que refiere Gilpin (2001) y justifica la crisis en la OMC, pues los Estados Unidos no están dispuestos a proveer la estabilidad hegemónica necesaria para el correcto funcionamiento de la Organización (Gilpin, 2001).

A menos que la disputa comercial entre los Estados Unidos y China culmine con un nuevo balance de poder y alguno de los Estados esté dispuesto a ejercer un liderazgo efectivo sobre el proceso de reforma de la OMC, es muy difícil que la Organización pueda salir del *impasse* del que se encuentra. Recordemos que la OMC solo puede lograr lo que sus Miembros estén dispuestos a alcanzar, y sin un liderazgo esto no parece posible. La OMC se ha convertido en uno de los escenarios en los que la disputa entre China y Estados Unidos ha tenido lugar, y como consecuencia el OA ha sido tomado como rehén. Solo el tiempo dirá si además de rehén será una *casualty* del conflicto.

Referencias Bibliográficas

Literatura especializada

- Ala'i, P. (2019). The Vital Role of the WTO Appellate Body in the Promotion of Rule of Law and International Cooperation: A Case Study. *The Yale Journal of International Law Online*, (44).
- Alden, E., & Litan, R. E. (2016). A Winning Trade Policy for the United States. *Council on Foreign Relations Discussion Paper*, September.
- Allee, T. (2012). The role of The United States: A multilevel explanation for decreased support over time. En *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*.
- Bacchus, J. (2018a). Might Unmakes Right The American Assault on the Rule of Law in World Trade. *Center for International Governance Innovation*.
- Bacchus, J. (2018b). Was Buenos Aires the Beginning of the End or the End of the Beginning? The Future of the World Trade Organization. *Cato Institute Policy Analysis*, (841).
https://doi.org/10.1163/2210-7975_HRD-9985-20180023
- Bahri, A. (2019). "Appellate Body Held Hostage": Is Judicial Activism at Fair Trial? "Appellate Body Held Hostage": Is Judicial Activism at Fair Trial? *Journal of World Trade*, 53(2).
<http://wtochairs.org/sites/default/files/AB%20Article%20%20-%20JWT%20.pdf>
- Bown, C. P., Jung, E., & Lu, Z. (2018, septiembre 20). Trump and China Formalize Tariffs on \$260 Billion of Imports and Look Ahead to Next Phase. *Peterson Institute for International Economics*. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trump-and-china-formalize-tariffs-260-billion-imports-and>
- Bown, C. P., & Keynes, S. (2020). Why Trump Shot the Sheriffs: The End of WTO Dispute Settlement 1.0. *Peterson Institute for International Economics Working Paper*, (20-4).
- Brewster, R. (2018). The Trump Administration and the Future of the WTO. *The Yale Journal of International Law Online*, (2018), *Duke Law School Public Law & Legal Theory Series*, (2019-10).
- Busso, A. (2008). Identidad y fuerzas profundas en Estados Unidos. Excepcionalismo, tradición liberal-tradición conservadora, aislacionismo-internacionalismo, política y religión: su impacto en la política exterior. Busso A.(comp.) *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto en la política exterior*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Card, A. H., & Daschle, T. A. (2011). *US Trade and Investment Policy* (Independent Task Force Report No. 67). Council on Foreign Relations.
- Condon, B. (2018). Captain America and the Tarnishing of the Crown: The Feud between the WTO Appellate Body and the USA. *Journal of World Trade*, 52(4).
<https://doi.org/10.1787/631230863687>
- Crowley, M. A. (2017). Trade enforcement in the Age of Trump. En C. P. Bown, *Economics and policy in the age of Trump* (pp. 185–191). <http://voxeu.org/content/economics-and-policy-age-trump>

- Fiorini, M., Hoekman, B., Mavroidis, P., & Wolfe, R. (2019). WTO Dispute Settlement and the Appellate Body Crisis: Insider Perceptions and Members' Revealed Preferences. *European University Institute*.
- Fraser, N. (2017). El final del neoliberalismo "progresista". *Sin Permiso*, 12(1).
- Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press.
- Gilpin, R. (2001). *Global political economy: Understanding the international economic order*. Princeton University Press.
- Goldstein, J., & Gulotty, R. (2021). America and the Trade Regime: What Went Wrong? *International Organization*, 75(2), 524–557. <https://doi.org/10.1017/S002081832000065X>
- Goldstein, J., & Steinberg, R. (2007, noviembre 1). Negotiate or Litigate? Effects of TO Judicial Delegation on U.S. Trade Politics. *Law & Contemp. Probs.*, 71(257)
- Handley, K., & Limão, N. (2017). Trade under T.R.U.M.P. policies. *Economics and policy in the age of Trump*, 141–152. <http://voxeu.org/content/economics-and-policy-age-trump>
- Hannah, E., Scott, J., & Wilkinson, R. (2018). The WTO in Buenos Aires: The outcome and its significance for the future of the multilateral trading system. *The World Economy*, 41(10), 2578–2598. <https://doi.org/10.1111/twec.12657>
- Heldt, E. (2017). Shaping Global Trade Governance Rules: New Powers' Hard and Soft Strategies of Influence at the WTO. *Eur. Foreign Aff. Rev.*, 22, 19.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista Lucio, P., Méndez Valencia, S., & Mendoza Torres, C. P. (2014). *Metodología de la investigación* (Vol. 4). McGraw-Hill Interamericana.
- Hillman, J. (2018). Three Approaches to Fixing the World Trade Organization's Appellate Body: The Good, the Bad and the Ugly? *Georgetown Law Center*, December. <https://www.law.georgetown.edu/wp-content/uploads/2018/12/Hillman-Good-Bad-Ugly-Fix-to-WTO-AB.pdf>
- Hoda, A. (2021). WTO Appellate Body in Crisis: The Way Forward. *ICRIER, Working Paper 403*. https://think-asia.org/bitstream/handle/11540/13018/Working_Paper_403.pdf?sequence=1
- Hoekman, B., & Mavroidis, P. C. (2019). Burning Down the House? The Appellate Body in the Centre of the WTO Crisis. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3424856>
- Hufbauer, G., & Jung, E. (2016). Evaluating Trump's trade policies. *VoxEU.org*. <https://voxeu.org/article/evaluating-trump-s-trade-policies>
- Irwin, D. A. (2015). *Free trade under fire* (Fourth edition). Princeton University Press.
- Irwin, D. A. (2017a). *Clashing over commerce: A history of US trade policy*. The University of Chicago Press.
- Irwin, D. A. (2019). *U.S. Trade Policy in Historical Perspective* (Nº w26256). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w26256>

- Kofi Charless, K., Hurst, E., & Schwartz, M. (2018). The Transformation of Manufacturing and the Decline in U.S. Employment. *National Bureau of Economic Research, Working Paper 24468*. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24468/w24468.pdf
- Koh, H. H. (2019). Trump Change: Unilateralism and the “Disruption Myth” in International Trade. *The Yale Journal of International Law Online*, 44, 96–106.
- Kuijper, P. J. (2017). The US Attack on the Wto Appellate Body. *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 45(1).
- Lamy, P. (2019). Trump’s Protectionism Might Just Save The WTO. *New Perspectives Quarterly*, 36(1), 20–22. <https://doi.org/10.1111/npqu.12187>
- Lehne, J. (2019). *Crisis at the WTO: Is the Blocking of Appointments to the WTO Appellate Body by the United States Legally Justified?* (1^a ed.). Carl Grossmann. <https://doi.org/10.24921/2019.94115941>
- Malawer, S. (2018). Trump, Trade and National Security—Blowing Up the WTO? *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3133770>
- Narlikar, A., Daunton, M., & Stern, R. M. (Eds.). (2012). *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*.
- OMC. (2010a). *Entender la OMC*. Publicaciones de la OMC.
- Paul, J. (2016). The Rise of China: What, When, Where, and Why? *The International Trade Journal*, 30(3). <https://doi.org/10.1080/08853908.2016.1155513>
- Primo Braga, C. (2017). The Threat of Economic Disintegration. En C. Primo Braga & B. Hoekman, *Future of the Global trade order*. European University Institute.
- Rodríguez Mendoza, M. (2017). A New Architecture for the WTO? *Future of the Global trade order*. European University Institute.
- Romero, C. (2020). *Repercusiones De La Guerra Comercial Entre Estados Unidos Y China En El Sistema Multilateral De Comercio (2017-2019)*. Facultad de Ciencia Política y RRH, UNR.
- Sanahuja, J. A. (2017). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: Un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. *CRIES*. <http://www.cries.org/wpcontent/uploads/2018/06/007-Sanahuja.pdf>.
- Scherrer, C. (2017, junio). La agenda de política comercial de Trump: Más liberalización. *Nueva Sociedad*. <https://www.nuso.org/articulo/la-agenda-de-politica-comercial-de-trump-mas-liberalizacion/>
- Scherrer, C., & Abernathy, E. (2017). Trump’s Trade Policy Agenda. *Intereconomics*, 52(6), 364–369. <https://doi.org/10.1007/s10272-017-0705-4>
- Schott, J., & Jung, E. (2019, marzo 12). In US-China Trade Disputes, the WTO Usually Sides with the United States. *Peterson Institute for International Economics*. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/us-china-trade-disputes-wto-usually-sides-united-states>
- Schwarzenberg, A. B. (2021). Section 301 of the Trade Act of 1974. *Congressional Research Service*.

Stiglitz, J. E. (2018). Trump and Globalization. *Journal of Policy Modeling*, 40(3), 515–528.
<https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2018.03.006>

Vidigal, G., & RPS Submitter, A. L. (2019). Living Without the Appellate Body: Hegemonic, Fragmented and Network Authority in International Trade. *SSRN Electronic Journal*.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.3343327>

Zelicovich, J. (2016). La Política Comercial Externa norteamericana en la era Obama y las transformaciones de la Gobernanza del Comercio Internacional. *Brazilian Journal of International Relations*, 5(2).

Documentos oficiales

AFL-CIO. (2017, julio 31). *AFL-CIO's “Comments in Response to Executive Order Regarding Trade Agreements Violations and Abuses”* | AFL-CIO. <https://aflcio.org/statements/afl-cios-comments-response-executive-order-regarding-trade-agreements-violations-and>

AFL-CIO. (2018a, marzo 22). *Strategic Tariffs Against China Are Critical Part of Trade Reform to Create More Jobs and Better Pay* | AFL-CIO. <https://aflcio.org/press/releases/strategic-tariffs-against-china-are-critical-part-trade-reform-create-more-jobs-and>

AFL-CIO. (2018b, julio 26). *Tariffs and Trade Are a Means, Not an End* | AFL-CIO. <https://aflcio.org/about/leadership/statements/tariffs-and-trade-are-means-not-end>

AFL-CIO, S. (2018c, junio 15). *AFL-CIO and ETUC Support Fair Trade Practices*.
<https://aflcio.org/2018/6/15/afl-cio-and-etuc-support-fair-trade-practices>

European Commission. (2020, agosto 3). *The WTO multi-party interim appeal arrangement gets operational*. Trade - European Commission.
<https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2176>

Murphy, J. (2017, julio 14). *Five Questions About Possible Steel Tariffs*. U.S. Chamber of Commerce.
<https://www.uschamber.com/series/above-the-fold/five-questions-about-possible-steel-tariffs>

Murphy, J. (2020a). *The WTO and American Business*. *U.S Chamber of Commerce: Internacional Policy Backgrounder*.

Murphy, J. (2020b, febrero 6). *Why American Business Needs the WTO*. U.S. Chamber of Commerce.
<https://www.uschamber.com/series/above-the-fold/why-american-business-needs-the-wto>

NAM. (2018, julio 6). *NAM Statement on New U.S. –China Tariffs*. NAM Press Release.
<https://www.nam.org/nam-statement-on-new-u-s-china-tariffs-1096/>

NAM. (2019a, mayo 20). *Why Tax Reform Repeal Would Lead To Lost Jobs, Wages in U.S. Manufacturing*. NAM Press Release. <https://www.nam.org/tax-reform-repeal-would-lead-to-lost-jobs-wages-in-u-s-manufacturing-3188/>

NAM. (2019b, agosto 1). *NAM Statement on China Tariffs*. NAM Press Release.
<https://www.nam.org/nam-statement-on-china-tariffs-5594/>

NAM. (2019c, diciembre 13). *Manufacturers: President Trump Has Landed Historic Deal*. NAM Press Release. <https://www.nam.org/manufacturers-president-trump-has-landed-historic-deal-6496/>

- NAM. (2020a, enero 15). *Manufacturers Commend Trump Leadership on China Trade Reform*. NAM Press Release. <https://www.nam.org/manufacturers-commend-trump-leadership-on-china-trade-reform-6862/>
- NAM. (2020b, mayo 27). *NAM Releases Agenda to Strengthen Manufacturing Supply Chain*. NAM Press Release. <https://www.nam.org/nam-releases-agenda-to-strengthen-manufacturing-supply-chain-9093/>
- NFTC. (2018a, enero 22). *NFTC Statement on Tariffs on Imports from China*. Press Releases. <https://www.nftc.org/newsflash/newsflash.asp?Mode=View&id=236&articleid=4131&category=All>
- NFTC. (2018b, febrero 16). *NFTC Statement on Section 232 Reports on Steel and Aluminum*. Press Releases. <https://www.nftc.org/newsflash/newsflash.asp?Mode=View&id=236&articleid=4118&category=All>
- NFTC. (2018c, marzo 1). *NFTC Statement on Steel and Aluminum Tariffs*. Press Releases. <https://www.nftc.org/newsflash/newsflash.asp?Mode=View&id=236&articleid=4127&category=All>
- NFTC. (2019a, enero 30). *NFTC Welcomes Congressional Efforts to Limit Executive Branch Tariff Powers*. Press Releases. <https://www.nftc.org/newsflash/newsflash.asp?Mode=View&id=236&articleid=4161&category=All>
- NFTC. (2019b). *Strengthening the WTO - Policy Brief*. <https://www.nftc.org/default/trade/WTO/2019-NFTC-Strengthening-the-WTO.pdf>
- OMC. (s. f.). *¿Qué es la OMC?* Recuperado 30 de octubre de 2019, de https://www.wto.org/spanish/thewto_s/thewto_s.htm
- Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias, 485 (1995). <https://doi.org/10.30875/f2e0bfe9-es>
- OMC. (2007). *Informe sobre el Comercio Mundial 2007. Seis decenios de cooperación comercial multilateral: ¿Qué hemos aprendido?* https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report07_s.pdf
- OMC. (2010b). *Procedimientos de trabajo para el examen en apelación*. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/ab_s.htm
- OMC. (2016, diciembre 16). *Se establecen Grupos Especiales en las diferencias relativas a métodos antidumping e importaciones de equipo ferroviario*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news16_s/dsb_16dec16_s.htm
- OMC. (2017a, enero 25). *Se establece un grupo especial en la diferencia relativa a las subvenciones chinas a la agricultura*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/dsb_25jan17_s.htm

- OMC. (2017b, febrero 20). *Se establece un grupo especial encargado de examinar la reclamación de Turquía relativa a los derechos impuestos por Marruecos al acero*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/dsb_20feb17_s.htm
- OMC. (2017c, marzo 21). *Se establecen grupos especiales para examinar las medidas de los Estados Unidos relativas a las energías renovables y las restricciones al tránsito impuestas por la Federación de Rusia*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/dsb_21mar17_s.htm
- OMC. (2017d, abril 19). *La OMC adopta la resolución sobre los contingentes de importación aplicados por la Unión Europea a las aves de corral*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/dsb_19apr17_s.htm
- OMC. (2017e, mayo 22). *Se autoriza a México a suspender concesiones a los Estados Unidos en el asunto relativo al atún*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/dsb_22may17_s.htm
- OMC. (2017f, junio 19). *Se establecen grupos especiales que se pronunciarán sobre derechos compensatorios de los Estados Unidos y el cumplimiento por Colombia de una resolución sobre aranceles*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/dsb_19jun17_s.htm
- OMC. (2017g, julio 20). *Los Miembros de la OMC examinan prácticas para mejorar los procedimientos de solución de diferencias*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/dsb_20jul17_s.htm
- OMC. (2017h, agosto 31). *Los Miembros examinan las solicitudes de establecimiento de grupos especiales en relación con los contingentes asignados por China a las explotaciones agrícolas y las subvenciones otorgadas por el Canadá para las aeronaves*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/dsb_31aug17_s.htm
- OMC. (2017i, septiembre 29). *Establecimiento de un grupo especial de solución de diferencias de la OMC para resolver sobre la cuestión de las subvenciones canadienses a las aeronaves*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/dsb_29sep17_s.htm
- OMC. (2017j, octubre 23). *Qatar solicita que un grupo especial de la OMC examine las medidas de los EAU relativas a las mercancías, los servicios y los derechos de propiedad intelectual*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/dsb_23oct17_s.htm
- OMC. (2017k, noviembre 22). *La OMC establece un grupo especial para examinar las medidas aplicadas por los Emiratos Árabes Unidos que afectan a mercancías y servicios y a los derechos de propiedad intelectual*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/dsb_22nov17_s.htm
- OMC. (2017l, diciembre 12). *La Declaración de Buenos Aires sobre las mujeres y el comercio describe las medidas para el empoderamiento de las mujeres*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/mc11_12dec17_s.htm
- OMC. (2018a, enero 22). *Se somete a arbitraje la solicitud de retorsión presentada por Corea contra los Estados Unidos en el marco de la diferencia relativa a las lavadoras*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/dsb_22jan18_s.htm

- OMC. (2018b, febrero 28). *Creación de un Grupo Especial para determinar el cumplimiento de una resolución relativa a la energía solar por parte de la India*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/dsb_28feb18_s.htm
- OMC. (2018c, marzo 27). *Se establece un Grupo Especial para examinar el cumplimiento por Tailandia de una resolución de la OMC relativa a impuestos y derechos sobre los cigarrillos*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/dsb_27mar18_s.htm
- OMC. (2018d, abril 27). *La OMC establece unos grupos especiales para examinar los derechos impuestos por Australia al papel y por los Estados Unidos al acero*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/dsb_27apr18_s.htm
- OMC. (2018e, mayo 28). *Se establecen grupos especiales que se pronunciarán sobre medidas de exportación de la India y derechos impuestos por los Estados Unidos*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/dsb_28may18_s.htm
- OMC. (2018f, junio 22). *Los Miembros de la OMC examinan solicitudes de establecimiento de grupos especiales para examinar las medidas del Canadá relativas a la venta de vinos y los derechos impuestos por los Estados Unidos sobre el pescado*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/dsb_22jun18_s.htm
- OMC. (2018g, julio 20). *La OMC establece grupos especiales para las medidas del Canadá sobre la venta de vinos y los derechos que imponen los Estados Unidos al comercio de pescado*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/dsb_20jul18_s.htm
- OMC. (2018h, agosto 27). *Se establece un Grupo Especial para resolver sobre el cumplimiento por la UE de la resolución adoptada en el asunto relativo a Airbus*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/dsb_27aug18_s.htm
- OMC. (2018i, septiembre 26). *Se establecen grupos especiales que se pronunciarán sobre las salvaguardias de los Estados Unidos y las medidas aplicadas por el Canadá a los vinos*. https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/dsb_26sep18_s.htm
- OMC. (2018j, octubre 29). *Se establecen grupos especiales para examinar los derechos impuestos por el Pakistán a la película de polipropileno y los derechos impuestos por Corea al acero*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/dsb_29oct18_s.htm
- OMC. (2018k, noviembre 21). *Se establecen Grupos Especiales para examinar los aranceles impuestos por los Estados Unidos sobre el acero y el aluminio y las contramedidas respecto de las importaciones procedentes de los Estados Unidos*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/dsb_19nov18_s.htm
- OMC. (2018l, diciembre 18). *Se establecen grupos especiales para examinar las reclamaciones contra las medidas comerciales de Costa Rica, Rusia y la Arabia Saudita*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/dsb_18dec18_s.htm
- OMC. (2019a, enero 28). *Se establecen grupos especiales que se pronunciarán sobre medidas arancelarias impuestas por los Estados Unidos y Turquía*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/dsb_28jan19_s.htm

- OMC. (2019b, febrero 25). *Los Miembros examinan la solicitud de Tailandia para que un grupo especial se pronuncie acerca de los derechos impuestos por Turquía a los acondicionadores de aire*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/dsb_25feb19_s.htm
- OMC. (2019c, abril 26). *Los Miembros adoptan una resolución sobre seguridad nacional en relación con las restricciones de la Federación de Rusia al tránsito*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/dsb_26apr19_s.htm
- OMC. (2019d, mayo 28). *Se establece un grupo especial para pronunciarse sobre las medidas impuestas por Qatar a los productos procedentes de los Emiratos Árabes Unidos*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/dsb_28may19_s.htm
- OMC. (2019e, junio 24). *Sendos grupos especiales examinarán los derechos impuestos por los Estados Unidos a las aceitunas españolas y el cumplimiento por Indonesia de la resolución relativa a la carne y los productos de pollo*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/dsb_24jun19_s.htm
- OMC. (2019f, julio 22). *Los Miembros examinan solicitudes de establecimiento de grupos especiales en relación con una medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos a las células solares y con el sector del azúcar de la India*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/dsb_16jul19_s.htm
- OMC. (2019g, agosto 9). *Se somete a arbitraje una solicitud de retorsión presentada por Corea contra los Estados Unidos en el marco de una diferencia sobre medidas antidumping*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/dsb_09aug19_s.htm
- OMC. (2019h, agosto 15). *Se establecen nuevos grupos especiales para examinar los derechos impuestos por los Estados Unidos a las células solares y el programa de ayuda al azúcar de la India*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/dsb_15aug19_s.htm
- OMC. (2019i, septiembre 30). *Se establece un Grupo Especial para examinar medidas turcas relativas a los productos farmacéuticos*. https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/dsb_30sep19_s.htm
- OMC. (2019j, octubre 14). *Los Miembros dan luz verde a los Estados Unidos para imponer contramedidas a la UE en la diferencia sobre subvenciones a las aeronaves*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/dsb_14oct19_s.htm
- OMC. (2019k, octubre 28). *Se establecen grupos especiales para que se pronuncien sobre derechos de la India y Marruecos*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/dsb_28oct19_s.htm
- OMC. (2019l, noviembre 22). *Los Miembros reiteran su llamamiento conjunto para iniciar el proceso de selección de los Miembros del Órgano de Apelación*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/dsb_22nov19_s.htm
- OMC. (2019m, diciembre 18). *Los Miembros instan a proseguir el diálogo con miras a resolver las cuestiones relativas al Órgano de Apelación*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/dsb_18dec19_s.htm

- OMC. (2020a, enero 27). *Los Miembros adoptan la resolución del Grupo Especial en la diferencia entre Australia e Indonesia sobre los derechos impuestos al papel*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/dsb_27jan20_s.htm
- OMC. (2020b, febrero 28). *Se suspende reunión del OSD por la falta de acuerdo entre Filipinas y Tailandia en la diferencia relativa a los cigarrillos*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/dsb_28feb20_s.htm
- OMC. (2020c, marzo 5). *Los Miembros de la OMC examinan la solicitud de establecimiento de grupos especiales presentada por la UE con respecto a los aranceles impuestos por la India a los productos tecnológicos y los derechos aplicados por Colombia a las patatas (papas) fritas*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/dsb_05mar20_s.htm
- OMC. (2020d, mayo 14). *DG Azevêdo announces he will step down on 31 August*. OMC News. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgra_14may20_e.htm
- OMC. (2020e, mayo 14). *El Director General Roberto Azevêdo anuncia que dejará sus funciones el 31 de agosto*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/dgra_14may20_s.htm
- OMC. (2020f, mayo 20). *WTO establishes nomination window for DG selection*. OMC News. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgssel_20may20_e.htm
- OMC. (2020g, mayo 29). *Se establecen grupos especiales para examinar los aranceles impuestos por la India a los productos tecnológicos y los derechos aplicados por Colombia a las patatas (papas) fritas*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/dsb_29jun20_s.htm
- OMC. (2020h, julio 29). *Se establecen grupos especiales para examinar los aranceles impuestos por la India a productos tecnológicos, las restricciones a la exportación impuestas por el Japón y las medidas de la UE relativas al aceite de palma*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/dsb_29jul20_s.htm
- OMC. (2020i, agosto 28). *Se establece un grupo especial para examinar las medidas de salvaguardia de la UE sobre las importaciones de acero*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/dsb_28aug20_s.htm
- OMC. (2020j, septiembre 28). *Se establece un grupo especial para examinar el cumplimiento por China de una resolución sobre subvenciones a la agricultura*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/dsb_28sep20_s.htm
- OMC. (2020k, octubre 26). *Los Miembros autorizan a la UE a imponer contramedidas contra los Estados Unidos en la diferencia relativa a Boeing*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/dsb_26oct20_s.htm
- OMC. (2020l, octubre 28). *Members indicate strong preference for Ngozi Okonjo-Iweala as DG but US objects*. OMC News. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgssel_28oct20_e.htm
- OMC. (2020m, noviembre 6). *General Council meeting on DG selection postponed*. OMC News. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgssel_06nov20_e.htm
- OMC. (2020n, diciembre 18). *Los Miembros se comprometen a adoptar modalidades flexibles en los procedimientos de solución de diferencias de la OMC durante la pandemia de COVID-19*. OMC news. https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/dsb_18dec20_s.htm

- USCC. (2019, diciembre 10). *U.S. Chamber Statement on Impasse at World Trade Organization*. U.S. Chamber of Commerce. <https://www.uschamber.com/press-release/us-chamber-statement-impasse-world-trade-organization>
- USCC, S. (2020, febrero 19). *Quick Take: Your Primer on the World Trade Organization*. U.S. Chamber of Commerce. <https://www.uschamber.com/series/above-the-fold/quick-take-your-primer-the-world-trade-organization>
- USTR. (2017a). *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>
- USTR. (2017b, mayo 15). *Robert E. Lighthizer Sworn In As United States Trade Representative*. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/may/robert-e-lighthizer-sworn-united-states>
- USTR. (2018a, enero 22). *Section 201 Cases: Imported Large Residential Washing Machines and Imported Solar Cells and Modules*. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/fs/201%20Cases%20Fact%20Sheet.pdf>
- USTR. (2018b). *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF>
- USTR. (2019). *2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. [https://ustr.gov/sites/default/files/2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2019%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202018%20Annual%20Report.pdf)
- USTR. (2020a). *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*. [https://ustr.gov/sites/default/files/Report on the Appellate Body of the World Trade Organization.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/Report%20on%20the%20Appellate%20Body%20of%20the%20World%20Trade%20Organization.pdf)
- USTR. (2020b). *2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. [https://ustr.gov/sites/default/files/2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2020%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202019%20Annual%20Report.pdf)

Discursos oficiales

- Político. (2016a). *Full transcript: Donald Trump's jobs plan speech*. Político. <https://www.politico.com/story/2016/06/full-transcript-trump-job-plan-speech-224891>
- Político. (2016b). *Full text: Donald Trump 2016 RNC draft speech transcript*. Político. <http://politi.co/2ApcBDB>
- The White House. (2018). *Remarks by President Trump at Signing of a Presidential Memorandum Targeting China's Economic Aggression*. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-presidential-memorandum-targeting-chinas-economic-aggression/>
- Trump, D. (2017). *The Inaugural Address*. White House. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>

United States Department of Commerce. (2018). *Secretary Ross Releases Steel and Aluminum 232 Reports in Coordination with White House*.

Artículos periodísticos

BBC News. (2018, agosto 31). Trump threatens to pull US out of World Trade Organization. *BBC News*.
<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-45364150>

Bown, C. P., & Irwin, D. A. (2019, septiembre 17). Trump's Assault on the Global Trading System. *Foreign Affairs*, Volumen 98, número 5. <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2019-08-12/trumps-assault-global-trading-system>

Charnovitz, S. (2016, septiembre 22). The Obama Administration's Attack on Appellate Body Independence Shows The Need for Reforms. *International Economic Law and Policy Blog*.
<https://ielp.worldtradelaw.net/2016/09/the-obama-administrations-attack-on-appellate-body-independence-shows-the-need-for-reforms-.html>

Donnan, S. (2017). Trump has WTO rulings in sights, leaked report shows. *Financial Times*.

Donnan, S., & Sevastopulo, D. (2017). Trump team looks to bypass WTO dispute system. *Financial Times*.

Farley, R. (2017, octubre 27). Trump Wrong About WTO Record. FactCheck.Org.
<https://www.factcheck.org/2017/10/trump-wrong-wto-record/>

Irwin, D. A. (2017b). The False Promise of Protectionism: Why Trump's Trade Policy Could Backfire. *Foreign Affairs*, Volume 96 N° 3, 13.

Paletta, D., & Swanson, A. (2017). Trump suggests ignoring World Trade Organization in major policy shift. *The Washington Post*.

Talley, I. (2017). Trump Trade Policy Expected to Seek Smaller WTO Role in the U.S. *Wall Street Journal*.

Wright, T. (2019). Trump's Foreign Policy Is No Longer Unpredictable. *Foreign Affairs*.
<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2019-01-18/trumps-foreign-policy-no-longer-unpredictable>